

Leena Piirainen

**VIRKAMIEHEN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET**  
**CASE: POIKKEAMISLUPAMENETTELY**

Opinnäytetyö

Kajaanin ammattikorkeakoulu

Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala

Liiketalouden koulutusohjelma

Syksy 2009



**Kajaanin  
ammattikorkeakoulu**

## OPINNÄYTETYÖ TIIVISTELMÄ

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma
Tekijä(t) Leena Piirainen	
Työn nimi Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet Case: Poikkeamislupamenettely	
Vaihtoehtoiset ammattiopinnot Oikeudelliset opinnot	Ohjaaja(t) Matti Haataja
	Toimeksiantaja
Aika Syksy 2009	Sivumäärä ja liitteet 41 + 1
<p>Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää valtion virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi teoriaosuudessa käsiteltiin myös lyhyesti virkamiesoikeuden perusteita sekä virkavastuuta. Työ toteutettiin tutkimalla aiheeseen liittyvää kirjallisuutta sekä lainsäädäntöä. Työssä käytettiin apuna myös hallituksen esityksiä. Joitakin esimerkkejä otettiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden antamista ratkaisuksista.</p> <p>Opinnäytetyön empiirinen osio koostui poikkeamislupamenettelystä. Tämän käytännön esimerkin avulla oli tarkoitus pohtia tarkemmin sitä, miten valtion virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet tulevat esille todellisessa työelämässä. Pohdinnassa analysoitiin tarkemmin sitä, miten virkamiehen velvollisuudet ja virkavastuu näkyy prosessin eri vaiheissa.</p> <p>Tutkimuksesta kävi ilmi, että virkamiesoikeus on hyvin laaja käsite. Virkasuhteen erityispiirteet ovat jatkuvasti lieventyneet, mutta ero työsopimussuhteeseen on kuitenkin selvä. Virkamies pitää ottaa monia asioita huomioon päivittäisessä työssään. Myös viranomaisella on tiedonantovelvollisuus ja se kantaa myös suurimman vastuun esimerkiksi vahingonkorvaustilanteissa.</p>	
Kieli	Suomi
Asiasanat	Virkamies, viranomainen, poikkeamislupa
Säilytyspaikka	<input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun Kaktus-tietokanta <input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto

School Business	Degree Programme Business Administration
Author(s) Leena Piirainen	
Title Rights and Obligations of Civil Servant, Case: Process of Exceptional Planning Permission	
Optional Professional Studies Law studies	Instructor(s) Matti Haataja
	Commissioned by
Date Autumn 2009	Total Number of Pages and Appendices 41 + 1
<p>The purpose of this thesis was to study the rights and obligations of a civil servant. In addition, the theory consisted of basics of law of civil servant and public liability. The thesis was made by studying literature and laws related to the subject. In addition, information was sought in Government Bills. The decisions of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court were used as examples.</p> <p>The empirical section consisted of the process of exceptional planning permission. The purpose of using this as an example was to study how the rights and obligations of a civil servant are realized in practice. The different phases of the exceptional planning permission process were analyzed in more detail.</p> <p>The results indicated that the law of civil servant is a very wide subject. A civil servant has to take a wide variety of issues into consideration in daily work. Public authorities also have a wide obligation to give information and are liable for damages.</p>	
Language of Thesis	Finnish
Keywords	Civil servant, Public authority, Exceptional planning permission
Deposited at	<input checked="" type="checkbox"/> Kaktus Database at Kajaani University of Applied Sciences <input checked="" type="checkbox"/> Library of Kajaani University of Applied Sciences

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 PERUSKÄSITTEITÄ JA PERIAATTEITA	2
2.1 Virkamiesoikeus	2
2.2 Virka	2
2.3 Viranomainen, virasto ja laitos	3
2.4 Virkasuhde ja virkamies	3
2.5 Virkasuhteen ja työsuhteen eroja	4
3 VIRKAMIEHEN OIKEUDET	6
3.1 Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen	6
3.2 Suoja virantoimituksessa	8
3.3 Taloudelliset oikeudet	9
3.3.1 Palkkaus	9
3.3.2 Virkavapaa	10
4 VIRKAMIEHEN VELVOLLISUUDET	12
4.1 Yleiset virkavelvollisuudet	12
4.1.1 Virkatehtävien suorittaminen	12
4.1.2 Luottamusta vaarantavat edut	14
4.1.3 Salassapitovelvollisuus ja tiedottaminen	15
4.1.4 Sivutoimet ja esteellisyys	17
4.1.5 Terveystilan selvittäminen	19
4.1.6 Siirtäminen, uudelleen sijoittaminen ja käytettäväksi asettaminen	20
4.1.7 Muita velvollisuuksia	21
4.2 Työnantajan velvollisuudet	22
4.3 Yhteistoimintamenettely	23
5 VIRKAVASTUU	26
5.1 Rikosoikeudellinen vastuu	27
5.2 Varoitus ja kurinpidollinen vastuu	29
5.3 Vahingonkorvausvastuu	31
6 CASE: POIKKEAMISLUPAMENETTELY	34

7 POHDINTA	37
LÄHTEET	40
LITTEET	

## LYHENTEET

HE	Hallituksen esitys
JulkL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (1999/621)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
OK	Oikeudenkäymiskaari
PL	Suomen perustuslaki (1999/731)
RL	Rikoslaki (19.12.1889)
VahingonkL	Vahingonkorvauslaki (1974/412)
VirkamA	Valtion virkamiesasetus (1994/971)
VirkamL	Valtion virkamieslaki (1994/750)
VYTL	Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1988/651)

# 1 JOHDANTO

Valtion palveluksessa olevan henkilöstön pääosan muodostavat valtioon virkasuhteessa olevat virkamiehet. Virkamiehet hoitavat julkisen hallinnon keskeisiä tehtäviä ja käyttävät yleensä työssään julkista valtaa. Kansalaisten näkökulmasta on siis tärkeää, että virkamiehet ovat aikaansaavia, asiantuntevia ja puolueettomia. Lähiaikoina virkamiesten luotettavuus onkin tullut selvästi esille varsinkin politiikan saralla. Tiukkaa keskustelua on käyty virkamiesten lahjusten vastaanottamisesta ja virka-aseman väärinkäytöstä sekä siitä tuleeko virkamiehen ottaa huomioon asemansa myös virantoimituksen ulkopuolella.

Julkinen sektori työllistää vuosittain noin 27 prosenttia maan työvoimasta, jos mukaan lasketaan myös valtion liikelaitokset. Valtion työnantajakenttään kuuluu noin 150 toimintayksikköä. Valtio työllistää siis vuosittain noin 120 000 henkilöä, ja heistä noin 83 % eli noin 100 000 on virkamiehiä(2008).

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia valtion virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia. Samalla selvitetään, millainen on virkamiehen oikeudellinen asema virastossa ja mitä yksittäisen virkamiehen tulee ottaa huomioon päivittäisessä työssään. Tarkoituksena on alkuun lähestyä tutkimusongelmaa yleisistä lähtökohdista teorian avulla. Sen jälkeen perehdytään tarkemmin yksittäiseen prosessiin eli poikkeamislupamenettelyyn. Tämän käytännön esimerkin avulla on tarkoitus pohtia tarkemmin sitä, miten valtion virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet tulevat esille todellisessa työelämässä, sekä miten ne tulee ottaa huomioon kyseisen prosessin eri vaiheissa.

Usein lait ja lainsäädäntö voi olla vaikeaselkoista ja jotakin tiettyä asiaa on usein vaikea lähteä etsimään sitä kautta. Tämän työn tarkoituksena onkin pyrkiä tuottamaan selkeä kokonaisuus yhdistämällä eri lakeja ja asetuksia käytännönläheisesti. Tarkoituksena on kertoa virkamiesoikeudesta niin, että jokainen lukija ymmärtäisi virkamiesoikeuden perusteet, tarkoituksen, tärkeyden ja sisällön.

## 2 PERUSKÄSITTEITÄ JA PERIAATTEITA

### 2.1 Virkamiesoikeus

*Virkamiesoikeus* on hallinto-oikeuden erityisala, joka määrittelee virkamiesten oikeudellisen aseman. Se on siis normikokonaisuus, josta tulee esille virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet. Virkamiesoikeuden ala on varsin laaja, koska se kattaa koko julkisen vallan ja viranomaiskoneiston. Virkamiesoikeus jakaantuu valtion virkamiesoikeuteen, kunnalliseen virkamiesoikeuteen, kirkon virkamiesoikeuteen ja välisen julkishallinnon virkamiesoikeuteen. Pääpaino on kuitenkin perinteisesti ollut valtion yleisessä virkamiesoikeudessa, jota tässäkin opinnäytetyössä käsitellään. (Husa & Pohjolainen 2008, s. 285- 286.)

Oikeusjärjestystä tarkasteltaessa havaitaan, että virkamiesoikeus koostuu useammasta oikeudenlohkosta. Pääosiltaan se on hallinto-oikeutta, mutta siihen kuuluu myös säännöstöjä rikos-, työ- ja siviilioikeudesta. Esimerkiksi virkavastuu on kiinteästi yhteydessä rikos- ja siviilioikeuteen. Etenkin virkasuhteen taloudelliset ehdot ja palvelussuhdeturva liittyvät puolestaan läheisesti työoikeuteen. (Koskinen & Kulla 2009, s. 9-10.)

### 2.2 Virka

*Virka* on julkisten tehtävien kokonaisuus, joka on muodostettu erityisessä järjestyksessä. Laissa ei ole nimenomaisesti määritelty viran käsitettä. Viralle tyypillisinä piirteinä on yleensä pidetty seuraavia: Virka on pysyvä ja abstraktinen siksi, että se pysyy samanlaisena riippumatta sitä kulloinkin hoitavasta henkilöstä. Virka perustetaan ja lakkautetaan lainmukaisessa menettelyssä. Virkaan kuuluvat tehtävät muodostavat yleensä rajatun kokonaisuuden. Sen tehtävät ovat pääosin julkishallinnollisia siten, että niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä tai ainakin hallinnollisten tehtävien hoitoa. Virasto itse päättää viran perustamisesta, mutta eräiden virkojen perustamisen edellytyksenä on eduskunnan hyväksymistä osoittava erittely valtion budjetissa. ”Virkoja voidaan perustaa palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa” (VirkamL 4.1 §). (Koskinen & Kulla 2009, s.10- 11.)



## 2.3 Viranomainen, virasto ja laitos

*Viranomainen* on julkisia tehtäviä hoitava valtion tai muun julkisyhteisön toimielin. Viranomainen toimii itsenäisesti ja käyttää toiminnassaan itsenäistä harkintavaltaa. Viranomaisena voi olla yksi virkamies tai useampia virkamiehiä, jolloin siitä käytetään nimitystä virasto tai laitos. Etenkin monet valvontaviranomaiset ovat yksittäisviranomaisia esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies. (Koskinen & Kulla 2009, s.12.)

Valtion *virasto* tai muu toimielin voidaan perustaa valtion talousarvion rajoissa ja, mikäli sille kuuluu julkisen vallan käyttöä (PL 119 §). Virasto muodostuu yleensä useammasta kuin yhdestä viranomaisesta. Valtion talousarviossa määrärahat osoitetaan pääasiassa virastoittain, ja virasto jakaa määrärahan siihen kuuluville viranomaisille eli ns. yksiköille. Tarkemmat säännökset yksittäisestä virastosta ja sen toiminnasta annetaan asetuksella ja viraston johtosäännöllä. Ylintä päätösvaltaa virastossa käyttää päällikkönä toimiva virkamies. (Koskinen & Kulla 2009, s.12.)

Virastojen ohella valtionhallinnossa voi olla myös *laitoksia*. Laitos tarkoittaa siis välittömästi ministeriön alaista, tiettyä tehtäväkokonaisuutta hoitavaa itsenäistä toimintayksikköä. Tällainen on esimerkiksi Lääkelaitos. Valtion liikelaitokset ovat puolestaan viraston ja liikeyrityksen välimuotoja. Liikelaitokset harjoittavat tulostavasta liiketoimintaa ja hoitavat muut laissa niille määrätyt tehtävät. Liikelaitoksia ovat esimerkiksi Metsähallitus ja Ilmailulaitos. Näiden toiminnasta säädetään erikseen liikelaitoslaissa. Lisäksi kustakin laitoksesta on erityislaki. Laitoksien ja liikelaitoksien henkilöstö on pääsääntöisesti työsuhteisia. Poikkeuksena on kuitenkin hallintotehtävien hoitamiseen osallistuva henkilökunta, joka on pääsääntöisesti virkasuhteinen. (Koskinen & Kulla 2009, s.13.)

## 2.4 Virkasuhde ja virkamies

*Virkasuhde* on julkisoikeudellinen palvelussuhde, joka syntyy työhön ottavan viranomaisen yksipuolisella hallintopäätöksellä. Se on siis julkisoikeudellinen suhde, jossa valtio on työnantajan ja virkamies työn suorittajana (VirkamL 1.2 §). Poikkeuksena ovat kuitenkin eräät lakisääteiset julkisoikeudelliset velvollisuudet, kuten luottamustehtävät ja asevelvollisuus. Virkasuhteeseen on lain mukaan palkattava kaikki ne henkilöt, jotka käyttävät työssään julkista

valtaa. Juuri ”julkisoikeudellisuus” on suurin ero virkasuhteen ja työsopimussuhteen välillä. Virkasuhteelle tunnusomaisena pidetään erityisiä velvollisuuksia ja virkavastuuta, toisaalta erityistä suojaa virantoimituksessa ja eräitä muita oikeuksia. Vaikka tällaiset erityispiirteet ovat jatkuvasti lieventyneet, ero työsopimussuhteeseen on kuitenkin selvä. (Koskinen & Kulla 2009, s.13- 14.)

*Virkamies* käsite kattaa kaikki ne henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa valtioon tai muuhun julkisyhteisöön. Virkamies on siis fyysinen henkilö, joka hoitaa viraksi muodostettua tehtäväkokonaisuutta. Virkamiehen käsitettä ei ole enää nimenomaisesti määritelty nykyisessä laissa. Aiemman lainsäädännön mukaan virkamiehet jakaantuivat neljään virkamiesryhmään. Nykyisin nämä on korvattu yhtenäisellä virkamiesryhmällä, johon sovelletaan samoja säännöksiä. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.51- 54; Rytölä 1987, s.6.)

## 2.5 Virkasuhteen ja työsuhteen eroja

Virkamieslakia ei sovelleta valtioon työsopimussuhteessa olevaan työntekijään, vaikka laissa ei tästä olekaan nimenomaista säännöstä. Virkasuhdetta käytetään silloin, kun hoidettavana on julkisenvallan käyttöä sisältäviä tai ainakin luonteeltaan julkishallinnollisia tehtäviä. Työsopimussuhdetta käytetään yleensä muissa työ- ja palvelutehtävissä. Virkasuhteelle onkin työsopimussuhteesta poiketen ominaista tietty palvelussuhteen osapuolten muodollinen epätasa-arvo. Jo vuoden 1986 virkamieslaissa pyrittiin tasoittamaan virka- ja työsopimussuhteen välisiä eroja ja nykyisen vuoden 1994 virkamieslain sääntelyt ovat edelleen lähentäneet niitä. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.51- 53.)

Virkasuhteen ja työsopimussuhteen keskeisiä eroja erityisesti valtion virkamiesoikeudessa ovat seuraavat:

- Pääsäännön mukaan *julkista valtaa* voivat käyttää vain viranomaisiksi organisoidut valtion toimielimet virkamiehineen ja luottamushenkilöineen.
- Virkasuhteeseen liittyy erityinen *oikeudellinen virkavastuu*, joka ei ole riippuvainen tehtävien tosiasiallisesta luonteesta. Virkavastuu on järjestetty oikeudellista vastuuta täsmällisemmin ja monipuolisemmin.

- *Virkasuhteen sisällöstä säättämistä ja määräämistä on rajoitettu* julkisen edun mukaisesti lainsäädännöllä. Selvimmin tämä tulee esille virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisista rajauksista. Esimerkiksi työtehtävistä määrääminen on työnantajan asia, josta ei voida sopia niin kuin työsopimussuhteessa. Virkamiesten työtaisteluoikeus on myös hie-  
man suppeampi kuin työntekijöillä.
- Virkamies on työntekijää *riippumattomammassa asemassa* suhteessa työnantajaan. Kyse on lähinnä lainalaisuusperiaatteesta ja siitä johdetusta kuuliaisuusvelvollisuuden rajoituksista. Lisäksi virkamieheltä vaaditaan erityisen objektiivista ja puolueetonta suhtautumista käsiteltäviin asioihin ja virastossa asioiviin kansalaisiin.
- Virat perustetaan ja lakkautetaan erityisessä lainsäädännön osoittamassa järjestyksessä, jota kutsutaan *virkejärjestelmäksi*.
- Virkasuhde syntyy viranomaisen *yksipuolisella hallintopäätöksellä*, johon edellytetään nimitettävän suostumus. Työsuhteen perustana on puolestaan työntekijän ja työnantajan välinen työsopimus.
- *Virkasuhteen jatkuvuus* on turvattu eräissä suhteissa paremmin kuin työntekijöiden. Tämä tulee ilmi irtisanomisperusteiden muotoilusta ja jatkuvuusperiaatteesta. Jatkuvuusperiaate tarkoittaa sitä, että jos tuomioistuin kumoaa viranomaisen päätöksen virkamiehen irtisanomisesta, virkasuhde jatkuu lain nojalla.
- Muun muassa yleisten nimitysperusteiden säätämisellä lainsäädäntö takaa kaikille kansalaisille *yhtäläiset mahdollisuudet* päästä julkiseen virkaan. Kansanvaltaisessa yhteiskunnassa julkiset virat eivät siis ole minkään poliittisen puolueen tai muun ryhmän yksioikeus. Nykyään on kuitenkin huomioitava se, että myös työoikeudessa syrjintäkiellot ovat laaja-alaisia. (Koskinen & Kulla 2009, s.16- 17.)

### 3 VIRKAMIEHEN OIKEUDET

#### 3.1 Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen

Lähtökohtaisesti virkamiehellä on samat Suomen perustuslain mukaiset perusoikeudet kuin muillakin kansalaisilla. Näitä perusoikeuksia voidaan rajoittaa lailla vain siinä määrin kuin se on tarpeen virkatehtävien hoidon varmistamiseksi. Muutoinkin oikeuksien rajoittamiset juontuvat lähinnä virkavelvollisuuksista. Yksi keskeisimmistä virkamiehen oikeuksista on *virassapysymisoikeus*. ”Ketään ei saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä”(PL 18.3 §). Tämä säännös kattaa myös virkasuhteessa olevat virkamiehet ja edellyttää, että erottamisperusteet säädetään lailla. (Kultalahti 2009; Husa & Pohjolainen 2008, s.297.)

#### *Yhdistymisvapaus*

Yhdistymisvapauden keskeiset osat toistetaan virkamieslain 12.1 §:ssä. Tämä kieltää viranomaista rajoittamasta virkamiehen yhdistymisvapautta. Lainkohdan mukaan virkamiestä ei saa kieltää liittymästä tai kuulumasta yhdistykseen. Häntä ei saa myöskään painostaa liittymään yhdistykseen tai kieltää siitä eroamasta. Tämä säännös ei kuitenkaan kata koko virkamiehen yhdistymisvapauden alaa vaan siihen kuuluu myös rajoituksia. Virkamies, jonka tehtäviin kuuluu edustaa valtiota työnantajana, ei saa toimia valtioon palvelussuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, että toiminta on ristiriidassa tuon virkatehtävän kanssa (VirkamL 16 §). Kielto kohdistuu siis vain työnantajavirkamiehiin eli niihin, joiden tehtävänä on edustaa valtiota virkaehtosopimusneuvotteluissa. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.128- 130.)

Vapaa-ajan yhdistystoiminta ei siis edellytä sivutoimilupaa eikä sivutoimi-ilmoituksen tekemistä. On kuitenkin mahdollista, että yhdistyksen toimintaan osallistumisesta koituu sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat johtaa esimerkiksi esteellisyyteen virkatehtävien hoidossa. Huomiota on kiinnitetty etenkin virkamiehen tai tuomarin kuulumiseen vapaamuurarijärjestöön. Yhdistymisvapauteen kuuluu myös virkamiehen oikeus osallistua työtaisteluun, edellyttäen, että se on laillinen. Virkamiehen osallistumista työtaisteluun ei siis pidetä virkarikokseksi, kuripidollisesti rangaistavana tekona eikä perusteena virkasuhteen purkamiseen. Se ei ole myöskään irtisanomisperuste. (Koskinen & Kulla 2009, s.124- 126.)

### *Sananvapaus*

Virkamiehellä on myös oikeus sananvapauteen. Hänellä on siis turvattu oikeus mielipiteittensä esittämiseen kenenkään sitä ennakolta estämättä. Toisaalta sananvapauden käyttämistä virkatehtävissä voi rajoittaa se, että virkamies ei saa käyttää asemaansa muuhun tarkoitukseen kuin hänen virkatehtävänsä edellyttävät. On siis ymmärrettävää, että esimerkiksi uskonnollinen käännytystyö tai puoluepoliittisen aineiston levittäminen virantoimituksessa ei ole sopivaa käyttäytymistä. Keskeisin sananvapauden käyttämistä koskeva rajoitus on vaitiolovelvollisuus. Virkamiehen ilmaisuvapaus sisältää oikeuden säännösten rajoissa esittää julkisesti tietoja, mielipiteitä ja kritiikkiä myös oman viraston toimialaan kuuluvista asioista. Kun virkamies esittää julkisesti mielipiteitään virkatehtäviinsä tai viraston toimialaan kuuluvista asioista, siltä voidaan edellyttää asianmukaisuutta, asiallisuutta ja tiettyjen sopivuusvaatimusten täyttymistä. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.130- 131.)

### *Uskonnon ja omantunnon vapaus*

Virkamiehellä on myös pääsääntöisesti oikeus uskonnon ja omantunnon vapauteen tietyin rajoituksin. Virkamiehellä ei ole yleistä oikeutta kieltäytyä virkavelvollisuuksiin kuuluvasta tehtävästä vakaumuksensa perusteella. Uskonnolliseen vakaumukseen kuuluvan vaatetuksen tai symbolien käytön kieltäminen virantoimituksessa ei ole yleensä mahdollista. Käytön rajoittaminen sen sijaan on mahdollista, jos virkatehtävien hoitaminen välttämättä edellyttää sitä. Ristiriidat joudutaan ratkaisemaan aina tapauskohtaisesti. (Koskinen & Kulla 2009, s.127- 128.)

### *Poliittinen toiminta*

Virkamiesten osallistumista poliittiseen toimintaan on rajoitettu lailla niissä tapauksissa, joissa poliittinen luottamustoimen hoitaminen johtaisi todennäköisesti pysyvään ristiriitaan virkatehtävien hoidon kanssa. Tämän vuoksi esimerkiksi korkeimpien oikeuksien jäsenet eivät voi olla kansanedustajia. Sotilaiden poliittista osallistumista on perinteisesti rajoitettu tavallista voimakkaammin. Tämän tarkoituksena on pitää puolustusvoimat puoluepoliittisen toiminnan ulkopuolella. Tällä perusteella sotilalta ja rajavartijalta on kurinpitorangeistuksen uhalla kielletty luvaton poliittinen toiminta. Tämä koskee siis kuulumista puolueeseen tai vastaavaan yhdistykseen. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan estä virkamiestä osallistumasta yhteiskunnalliseen keskusteluun tai esittämästä julkisesti poliittisia kannanottoja. (Koskinen & Kulla 2009, s.133- 134.)

### *Yksityisyyden suoja*

Muita rajoituksia virkamiehen perusoikeuksiin löytyy yksityisyyden suojasta. Virkamiehen yksityisyyden suoja nousee esille esimerkiksi silloin, kun viranomaiset selvittävät hakijan soveltuvuutta ja sopivuutta. Esimerkiksi virkamieslainsäädännössä on säädetty virkamiehen alistumisvelvollisuudesta terveydentilan selvittämiseen. Näissä tilanteissa on yksityisyyden ja itsemääräämisoikeuden suojaamiseksi kiinnitettävä huomiota toimenpiteen perusteltavuuteen ja syrjimättömyyteen. (Koskinen & Kulla 2009, s.134- 135.)

### *Liikkumisvapaus*

Virkamiehen liikkumisvapautta saattaa rajoittaa velvollisuus tietyin edellytyksin asua määrättyssä paikassa. Vanhan 1986 vuoden lain mukaan virkamies oli velvollinen asumaan hänelle varatussa virka-asunnossa tai määrätyllä paikkakunnalla. Nykyisessä virkamieslaissa ei kuitenkaan ole enää säännöksiä asumisvelvollisuudesta. Tarkoituksena on, että virasto ja virkamies voivat tarvittaessa sopia asumisesta. Perustuslain mukainen liikkumisvapaus tulee ottaa kuitenkin aina huomioon. (Koskinen & Kulla 2009, s.135- 136.)

## 3.2 Suoja virantoimituksessa

Virkamiehen oikeuksiin kuuluu myös erityinen rikosoikeudellinen suoja virantoimituksessa. Haitan teko virkamiehelle, virkamiehen vastustaminen ja virkamiehen väkivaltainen vastustaminen kielletään RL 16 luvun 1-3 §:issä. Rangaistusasteikko näistä on yleensä melko ankara. Valtion tehtävien täsmällinen ja luotettava hoitaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjät voivat tarvittaessa toteuttaa tehtävänsä pakkotoimien avulla. Poliisilla on myös erityinen oikeus käyttää virantoimituksessa voimakeinoja ja näistä löytyy perussäännös poliisilain 27 §:stä. Hätävarjelusta ja pakkotilasta säädetään puolestaan RL 3 luvun 4-5 §:issä. (Lakanen 1999.)

Väkivallan johdosta vammautuneen virkamiehen oikeus palkkaan poissaoloajalta on myös tavallista parempi. Virkaehtosopimuksen mukaan hänellä on oikeus poissaoloajan palkkaan enintään 360 virkavapauspäivältä. Edellytyksenä on, että kyseessä on virantoimituksessa kohdattu väkivalta. (Valtion yleinen virkaehtosopimus 31.10.2007.)

### 3.3 Taloudelliset oikeudet

Valtion virkamiehen taloudelliset oikeudet määräytyvät pääsääntöisesti yleisen lainsäädännön ja virkaehtosopimusten perusteella. Myös työriitoja koskeva lainsäädäntö on syytä ottaa huomioon, koska sillä pyritään turvaamaan työrauha. Virkamiehen palvelussuhteen ehdoista voidaan sopia nykyään sopia entistä joustavammin, mutta ei kuitenkaan virkaehtosopimusta heikommoin. (Koskinen & Kulla 2009, s.137; Husa & Pohjolainen 2008, s.298.)

Virkamiehen taloudellisia oikeuksia ja etuuksia ovat muun muassa seuraavat:

- Palkkausedut
- Irtisanotulle oikeus erorahaan, ellei voida uudelleen sijoittaa
- Eroraha ja oikeus koulutustukeen tietyin edellytyksin
- Tapaturmakorvaus
- Eläke
- Vuosilomaoikeus
- Virkavapaus
- Lapsen syntymään ja hoitoon liittyvät vapaat
- Muut taloudelliset oikeudet (Kultalahti 2009.)

#### 3.3.1 Palkkaus

Keskeisin virkamiehen taloudellisista oikeuksista on oikeus palkkaan tai muuhun vastikkeeseen tehdystä työstä. Sen vuoksi tämä onkin työn ainoa tarkemmin käsitelty taloudellinen oikeus. Palkkaus määräytyy aina virkaehtosopimusten mukaan. Oikeus palkkaukseen alkaa siitä päivästä, jolloin virkamies ryhtyy hoitamaan tehtäviään ja päättyy puolestaan palvelussuhteen loputtua. Palkkaa ei enää makseta sen jälkeen, kun virkamies saa valtion eläkelain mukaisen täyden työkyvyttömyyseläkkeen. (Valtion yleinen virkaehtosopimus 31.10.2007; Koskinen & Kulla 2009, s.138.)

Valtion palkkausjärjestelmät ovat virastokohtaisia, mutta kuitenkin yhtenäisten periaatteiden mukaan laadittuja. Kuukausipalkkaus määräytyy pääasiassa tehtäväkohtaisesta palkanosasta, henkilökohtaisesta palkanosasta ja tulospalkkiosta. Tehtävien vaativuuden ja

henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia varten on olemassa virastokohtaiset arviointijärjestelmät. Tehtäväkohtaisen palkanosan perusteena on työn vaativuus. Tämä palkanosa on porrastettu virastokohtaisesti noin 10 - 20 vaativuustason mukaisesti. Henkilökohtaisen palkanosan perusteena on puolestaan työsuoritus ja ammatinhallinta. Tämä palkanosa voi olla enimmillään 50 % tehtäväkohtaisesta palkanosasta ja sekin on porrastettu noin 5 - 15 suoritustason mukaisesti. Tulospalkkion määräytymisperusteena on puolestaan organisaation, yksikön tai ryhmän tulos. (Valtionvarainministeriö 2009.)

Joissakin harvoissa virastoissa on käytössä palvelusaikaan perustuva kokemusosa. Myös yksilöllisiä ja euromääräisiä palkkauksia voi olla vielä käytössä. Virastojen ja ministeriöiden ylimällä virkamiesjohdolla on valtioneuvoston tasolla linjatut palkat. Palkkaukseen voi kuulua myös erityisolosuhteisiin perustuvia palkkaustekijöitä sekä työaikakorvauksia. (Valtionvarainministeriö 2009.)

### 3.3.2 Virkavapaa

Virkamies voi keskeyttää virkatehtäviensä hoidon kokonaan tai osittain. Tätä kutsutaan virkavapaaksi. Virkavapaus myönnetään yleensä virkamiehen hakemuksesta. Sitä haetaan kirjallisesti, ja siihen tulee liittää tarvittavat yksilöidyt selvitykset. Joissakin tilanteissa se voidaan myöntää myös ilman hakemusta. Tämän edellytyksenä on, että virkamies ei ole voinut hakea vapautta ennen työnteon keskeytymistä tai työnantaja on saanut keskeytymisen syystä jo riittävän selvityksen. Virkavapaus voi kestää enintään niin kauan kuin henkilö on siinä virkasuhteessa, josta hänelle on myönnetty vapautta. Virkavapaus voidaan myöntää myös osittaisena. Erityisestä syystä myös virkavapaalla oleva virkamies voidaan hänen suostumuksellaan määrätä suorittamaan joitakin virkatehtäviä. Tästä voidaan siis päätellä, että muussa tapauksessa virkamies ei voi hoitaa tehtäviään virkavapaan aikana, varsinkaan sellaisia tehtäviä, joissa käytetään varsinaisesti julkista valtaa. (Koskinen & Kulla 2009, s.256- 257; Rytölä 1987, s.101.)

Suoraan lain nojalla virkamies on virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana tai valtioneuvoston jäsenenä taikka Euroopan parlamentin edustajana tai Euroopan unionin palveluksessa (VirkamL 23.2§). Tähän lasketaan myös asepalveluksen suorittaminen ja reservin kertausharjoitukset. Pääsääntöisesti virkavapauden myöntäminen on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa tulee ottaa huomioon virkamiehen esittämä peruste sekä



virKatehtävien hoitamiseen ja viraston toimintaan liittyvät näkökohdat. Myös virkamiesten ammatillinen liikkuvuus on syytä huomioida. (Koskinen & Kulla 2009, s.257.)

Useissa tilanteissa virkamiehen oikeudesta saada virkavapaus on erikseen säädetty virkaehtosopimuksin. Niiden mukaan virkavapaus on yleensä myönnettävä muun muassa sairauden, vian tai vamman, raskauden ja synnytyksen, isyysvapaan, vanhempainvapaan, hoitovapaan sekä opintovapaan perusteella. Virkamiehen mahdollinen palkanmaksu virkavapaan aikana määräytyy virkaehtosopimuksen mukaan ja eräissä tapauksissa lainsäädännön perusteella. Muilta osin palkkaus on viranomaisen harkinnassa. (Koskinen & Kulla 2009, s.258.)

## 4 VIRKAMIEHEN VELVOLLISUUDET

### 4.1 Yleiset virkavelvollisuudet

Valtion virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista säädetään Suomen perustuslailla. Perustuslakia tarkentavia säännöksiä voidaan antaa myös alemman asteisissa säädöksissä. Kehitys on kokoajan mennyt siihen suuntaan, että virkasuhteen ehdoista voitaisiin sopia laajemmin. Esimerkiksi asumisesta määrätyllä paikkakunnalla tai virka-asunnossa voidaan nykyisin sopia, koska asiaa ei ole enää säädelty laissa virkavelvollisuutena. Velvollisuuksista ei kuitenkaan voida sopia virkaehtosopimuksin tai viranomaisen ja virkamiehen välisellä sopimuksella. Virkamieslain viidennessä luvussa säädetään virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista. Osa näistä velvollisuuksista on säännelty niin, että niiden sisältö määräytyy muun lainsäädännön mukaisesti esimerkiksi vaitiolovelvollisuus. (Koskinen & Kulla 2009, s.155.)

#### 4.1.1 Virkatehtävien suorittaminen

Virkamiehen tärkein velvollisuus on luonnollisesti asianmukainen ja tehokas virkatehtävien suorittaminen eli ns. virantoimitusvelvollisuus. Virantoimitusvelvollisuus on kirjattu virkamieslain 14.1 §:ään ja lisäksi se tulee esille muun muassa virkavastuun perusteissa. Velvollisuus suorittaa virkatehtävät kuuluu siis jokaiselle virkamiehelle henkilökohtaisesti. Virkatehtäviä ei saa siirtää toiselle ilman erityissäännöksen luomaa delegointimahdollisuutta. Virantoimitusvelvollisuus merkitsee myös sitä, että virkamies ei saa laiminlyödä tehtäviään. Jatkuva ja olennainen laiminlyönti voi johtaa virkavastuun toteuttamiseen tai virkasuhteen päättämiseen. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.138- 140.)

Virkamies ei voi yleensä pidättäytyä virkatehtävien hoitamisesta muuta kuin esteellisenä tai estyneenä. Kieltäytyminen tietyn virkatehtävän suorittamisesta voi tulla kysymykseen tilanteissa, joissa viranomainen on olennaisesti laiminlyönyt tehtävän suorittamiseen vaikuttavat työturvallisuuslain mukaiset velvollisuutensa. Yleensä virantoimituksen keskeytymisen syynä on kuitenkin virkavapaus, vuosiloma, lomautus tai virantoimituksesta pidättäytyminen. Myös laillinen työtaistelutoimenpide oikeuttaa virantoimituksen keskeyttämiseen. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.139- 140.)

Virkamiehen on lain mukaan suoritettava työtehtävänsä *asianmukaisesti ja viivytyksettä*. Asianmukaisuus tarkoittaa tässä tapauksessa tehokkuutta ja taloudellisuutta. Siihen kuuluvat läheisesti myös huolellisuus ja puolueettomuus. Säädettyä työaikaa on noudatettava, ja tehtävät on hoidettava aloitteellisesti, vireästi ja moitteettomasti. Käytännössä virkatehtävien suorittamiseen on jouduttu puuttumaan yleensä vain silloin, kun virkamies ei ole ollut riittävän huolellinen. Lain sanonta ”asianomaiset säännökset huomioon ottaen” korostaa siis lainalaisuutta ja viittaa myös hallintomenettelyyn. Myös hallintolaki ohjaa toiminnan sisältöä, erityisesti säännöksillä hyvän hallinnon perusteista. Keskeisiä ovat myös säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta sekä neuvonnasta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Sääntelemättömän hyvän hallintotavan rikkomista ei ole sanktioitu, mutta virkamiehelle voidaan antaa asiasta huomautus. (Koskinen & Kulla 2009, s.157- 158.)

Tehokkuus ja taloudellisuus viittaavat tuloksellisuus vaatimukseen. Tämä kohdistuu erityisesti viraston ja sen yksiköiden johtaviin virkamiehiin. Toinen lain mainitsema laadullinen arviointiperuste on ”viivytyksettä”. Virkamies hoitaa tehtäviään viivytyksettä, kun hän ei laiminlyö niitä eikä lykkää niitä perusteettomasti. Hidastelu ei ole siis sallittua, puhumattakaan tehtävien tahallisuudesta laiminlyönnistä. Viranomaisen on kuitenkin huolehdittava siitä, että virkamies saa riittävän ohjeistuksen työtehtäviinsä ja että työmäärä ei ole kohtuuttoman suuri. Tarkoituksellisesta hidastelusta eli tahallisuudesta laiminlyönnistä voidaan antaa virkamiehelle kirjallinen varoitus. Virkatehtävien suorittamiseen kuuluu myös velvollisuus noudattaa työnjohto- ja työnvalvontamääräyksiä. Näitä ovat esimiehen antamat yksittäiset määräykset eli virkakäskyt sekä hallinnolliset yleismääräykset, kuten työjärjestykset ja johtosäännöt. Määräysten noudattamatta jättäminen on virkavirhe. (Koskinen & Kulla 2009, s.158- 159.)

#### *Virkamiesaseman vaatimukset*

Lain mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (VirkamL 14.2 §). Tämä edellyttää kaikilta virkamiehiltä hyvää ja asianmukaista käyttäytymistä. Asianmukaiseen käyttäytymiseen on jouduttu kiinnittämään huomiota etenkin asiakaspalvelussa ja sitä vastaavissa tilanteissa. Asiallisuusvaatimus koskee myös viraston sisäistä toimintaa eli keskinäistä yhteydenpitoa. Virkamiesaseman edellyttämän käyttäytymistavan vastaista on myös virka-aseman väärinkäyttö. Tällainen toiminta voi liittyä esimerkiksi hallintopäätöksen tekemiseen tai sen valmisteluun. Virkamies ei saa käyttää asemaansa tai saamiaan tietoja muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne on tarkoitettu käytettäväksi. Lähtökohtaisesti virkamiehelle ei voida asettaa virantoimituksen ulkopuolella sen suurempia

käyttäytymisvaatimuksia kuin muille kansalaisille. Joskus kuitenkin vapaa-ajalla tehty rikos voi heikentää luottamusta virkamiehen kykyyn hoitaa tehtäviään, esimerkiksi jos talouspäälikkö syyllistyy törkeään kavallukseen tai ylikonstaapeli törkeään veropetokseen. (Koskinen & Kulla 2009, s.165- 166; Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.150- 152.)

*Oikeustapaus:* Korkein hallinto-oikeus totesi, että korkeassa ja näkyvässä virassa olevan henkilön eli valtakunnansovittelijan tuli säilyttää riittävä luottamus ja arvostus myös kansalaisten keskuudessa yleisesti. Tämä edellytti riittävän moitteetonta käyttäytymistä myös viranhoidon ulkopuolella. Hallitsematon alkoholin käyttö vapaa-aikana yhdistyneenä virallisiin seuraamuksiin, kuten rattijuopumustuomioon, on käytännössä ollut usein esimerkiksi poliisin irtisanomisen perusteena. Korkein hallinto-oikeus päätti, että valtioneuvosto pystyi irtisanomaan valtakunnansovittelijan virkasuhteen erityisen painavasta syystä. (KHO 1997/1642.)

#### 4.1.2 Luottamusta vaarantavat edut

Virkamies on velvollinen pidättäytymään luottamusta vaarantavista eduista (VirkamL 15 §). Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua viran ulkopuolellakaan, jos se voi heikentää luottamusta itse virkamieheen tai viranomaiseen. Kun laki viittaa taloudelliseen tai muuhun etuun, kiellettyjä ovat rahamääräisten etujen ohella lainat, takaukset, alennukset, matkat, kestitykset ja muut etuudet. Käytännössä eniten ongelmia ovat aiheuttaneet ulkopuolisten kustantamat matkat. On selvää, että yksityinen lomamatka jää herkästi kiellon piiriin. Vaikka kyseessä olisikin virkamatka, se voi silti tarjota virkamiehelle lain kieltämän etuuden. Yleensä edellytetäänkin, että virkamies hyväksyttää tällaisen matkan etukäteen esimiehellään tai ylemmällä viranomaisella. (Koskinen & Kulla 2009, s.168- 170.)

Velvollisuus pidättäytyä mainituista eduista pyrkii estämään sellaisen käsityksen syntymisen, että virkamies olisi lahjottavissa. Kansalaisille ei saa antaa sellaista kuvaa, että virkatoimiin voitaisiin vaikuttaa epäasiallisin keinoin. Lahjalla tai muulla edulla ei saa pyrkiä vaikuttamaan virkatoiminnan sisältöön. Edun suuruudella ei yleensä ole merkitystä. Esimerkiksi lupahakemuksen yhteydessä annettua pientäkin rahasummaa voidaan pitää kiellettyinä, kun taas esimerkiksi merkkipäivänään virkamies voi ottaa yleensä vastaan tavanomaisia lahjoja. Rajanveto tavanomaisen, sallittavan pidettävän vieraanvaraisuuden ja kielletyn edun vastaanottamisen välillä ei ole kuitenkaan aina yksiselitteinen. Silloin huomioon pitää ottaa

erityisesti viranomaisen luottamuksen vaarantuminen. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.154.)

Rikosoikeudelliset säännökset lahjuksen ottamisesta omine tunnusmerkistöineen löytyvät rikoslaista. Lahjusrikokseen voi syyllistyä sekä virka- että työsopimussuhteessa oleva henkilö. Rikoslain määrittelemä lahjusrikos on kuitenkin soveltamisalaltaan jonkin verran suppeampi kuin virkamieslain yleinen kielto. Virkamieslain kielto korostaa periaatteellisella tasolla tärkeyttä säilyttää virkamiehen ja viranomaisen puolueettomuus sekä luotettavuus. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.155- 156.)

#### 4.1.3 Salassapitovelvollisuus ja tiedottaminen

##### *Asiakirjasalaisuus*

Lain mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos sen sisältämät tiedot on määrätty lain nojalla salassa pidettäväksi. Asiakirjasalaisuuden kohteena voivat olla kirjalliset dokumentit ja sähköiset tallenteet sekä niiden kopiot. Salassa pidettävää asiakirjaa ei saa näyttää, luovuttaa eikä antaa teknisen käyttöyhteyden avulla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Tekninen käyttöyhteys voi tarkoittaa esimerkiksi äänitteen toistamista. Tietoja ei saa tuoda esille myöskään millään muulla tavalla. Kyseen voi siis tulla esimerkiksi salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan jättäminen ulkopuolisten saataville. (Mäenpää 2008, s.317- 318; HE 30/1998.)

##### *Vaitiolovelvollisuus*

Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa kieltoa olla puhumatta jostain asiasta sivulliselle. Vaitiolovelvollisuus kohdistuu sekä tallennettuun että tallentamattomaan tietoon. Tällöin se on soveltamisalaltaan laajempi kuin asiakirjasalaisuus. Tallentamaton tieto voi olla esimerkiksi kokouksessa, neuvottelussa tai asiakastapaamisessa suullisesti esitetty tieto. Myös tieto, joka on pelkän näköhavainnon varassa, voi kuulua vaitiolovelvollisuuden piiriin. Tällainen voi olla esimerkiksi havainto potilaan sairaudesta. Vaitiolovelvollinen ei saa esituskinnassa eikä oikeudessa todistaa vaitiolovelvollisen alaisesta asiasta muuta kuin eräissä poikkeustapauksissa (OK 17:23). (Mäenpää 2008, s.319- 320.)

Vaitiolovelvollisia ovat viranomaisen virkamiehet, työntekijät ja luottamusmiehet. Lisäksi velvollisuus kattaa harjoittelijat ja toimeksiantotehtävää suorittavan palveluksessa olevat henkilöt. Vaitiolovelvollisuus sitoo henkilöä myös sen jälkeen, kun hänen toimintansa viranomaisessa on päättynyt. Velvollisuus kuitenkin loppuu, kun esimerkiksi vastaavan asiakirjan salassapitoaika menee umpeen. (Koskinen & Kulla 2009, s.170- 173.)

#### *Tietojen hyväksikäyttökielto*

Tietojen hyväksikäyttökiellosta on nimenomainen säännös laissa (JulkL 23.2 §). Vaitiolovelvollinen ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai toisen hyödyksi. Esimerkiksi virkamies ei saa hyödyntää virkatehtävissään saamaansa liikesalaisuutta tai osakekurssin kehitykseen vaikuttavaa salaista tietoa, vaikka tieto säilyisikin edelleen salaisena. Hyväksikäytön piiriin kuuluu myös tiedon käyttäminen jonkun vahingoksi. Esimerkiksi henkilökohtaisen arkaluontoisen tiedon tai ammattisalaisuuden hyväksikäyttäminen on kielletty. Tällaisen tiedon hyväksikäyttäminen saattaa aiheuttaa käyttäjälle vahingonkorvausvastuun. Tämä on kriminalisoitu virkarikoksia koskevissa rikoslain 40 luvun 5 ja 6 §:issä. Asianosainen saa kuitenkin käyttää oman asiansa hoidossa myös ulkopuolisia koskevia salassa pidettäviä tietoja, jotka hän on asianomaisena viranomaiselta saanut. Siten esimerkiksi ulosoton hakija voi käyttää asianosaisena saamiaan tietoja takaisinsaantia tai konkurssia koskevassa, saman saatavan perintää koskevassa asiassa. (Mäenpää 2008, s.325- 327; HE 30/1998.)

#### *Tiedottaminen*

Tiedottaminen hallintoasioista yleisölle ei ole yleinen virkavelvollisuus, vaan tiedottaminen on viranomaisen asia. Viraston organisaatiossa varsinainen tiedottaminen tai viestintä on usein keskitetty määrättyjen virkamiesten tehtäväksi. Kuitenkin myös muiden virkamiesten tulee suhtautua myönteisesti julkisuuteen ja tiedottamiseen. (Koskinen & Kulla 2009, s.174-175.)

#### 4.1.4 Sivutoimet ja esteellisyys

Virkamiehen päävelvollisuutena on virkatehtävien suorittaminen. Tämän vuoksi virkamieslain 18 §:ssä on rajoitettu päävelvollisuuden toteutumista hättaavien tai sen laatuun vaikuttavien sivutoimien pitämisestä. Eräät sivutoimet vaativat viranomaisen lupaa, toiset taas edellyttävät niiden ilmoittamista. Sivutoimen käsite on määritelty erikseen laissa. Sivutoimirajoitukset koskevat virkaa, palkattua työtä tai tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä. Myös ammatti, elinkeino ja liike katsotaan kuuluvan sivutoimirajoitusten piiriin. Palkaton työ tai tehtävä yhdistyksessä tai yhteisössä ei ole lain tarkoittama sivutoimi. Yksittäisiä tilapäisiä tehtäviä arvioidaan tapauskohtaisesti. Epäselvissä tapauksissa sivutoimiluvan myöntävä viranomainen harkitsee, onko kyseessä rajoitusten alainen sivutoimi vai ei. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.158.)

Virkamiehen on haettava sivutoimilupaa tai tehtävä sivutoimesta ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Viranomainen voi kieltää tällaisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen. Pääsääntönä on, että työaikaä käytetään vain virkatehtävien hoitamiseen. Lähtökohdan mukaan sivutoimet, jotka edellyttävät poissaoloa virantoimituksesta, ovat siis kiellettyjä. Työaikana harjoitettava sivutoimi voi tulla vain poikkeuksellisesti kysymykseen. Näissä tilanteissa voi olla kysymys sivutoimesta, joka on hyödyllinen myös työnantajan kannalta. Se voi esimerkiksi lisätä henkilön ammattitaitoa omissa virkatehtävissään. Virkamiehet, jotka harjoittavat sivutointa työajan ulkopuolella, tekevät ilmoituksen sivutoimestaan. Myös virantoimituksesta pidättäytymisen aikana harjoitettava sivutoimi edellyttää ilmoitusta. Viranomaisella tulee näissäkkin tilanteissa olla mahdollisuus harkita, vaarantaako sivutoimi esimerkiksi virkatehtävien tasapuolisen hoitamisen. (Valtionvarainministeriö 2001.)

Sivutoimilupaa haetaan ennen sivutoimen aloittamista. Sivutoimi-ilmoitus on tehtävä viipymättä sivutoimiluvan myöntävälle viranomaiselle. Lupahakemus ja ilmoitus on yksilöitävä niin, että niistä käyvät ilmi sivutoimen sallittavuuden kannalta olennaiset asiat. Näitä ovat esimerkiksi sivutoimen laatu, sen vaatima työmäärä, kesto ja siitä saatava korvaus. Viranomaisen tulee antaa kirjallinen päätös sivutoimiluvan myöntämisestä tai epäämisestä. Kielteinen päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Sivutoimi-ilmoituksen johdosta ei ole välttämätöntä tehdä päätöstä muuta kuin silloin, jos sivutoimi kielletään. Päätös tulee perustella samalla tavalla kuin kielteinen lupapäätöskin. (Valtionvarainministeriö 2001.)

Viranomaisella on aina mahdollisuus peruuttaa myöntämänsä sivutoimilupa, kun syytä siihen on. Jos virkamies rikkoo sivutoimivollisuutensa, hän menettelee virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Viranomaisella on käytettävissään keinot reagoida virkamiehen käyttäytymiseen tällaisissa tapauksissa. Lain mukaan virkamiehelle voidaan antaa tästä kirjallinen varoitus. Hänet voidaan myös irtisanoa erityisen painavasta syystä. Edelleen virkamieslain 33 §:n mukaan virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Seuraamusten lisäksi sivutoimisäännösten laiminlyönnistä saattaa seurata myös rikosoikeudellinen vastuu tai vahingonkorvausvelvollisuus. Sivutointa koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta. (Valtionvarainministeriö 2001.)

### *Esteellisyys*

Julkisia asioita hoidettaessa esteellinen eli jäävi henkilö ei saa ottaa osaa käsittelyyn. Esteellisyyssäännösten päätarkoituksena on taata toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiaan kuulumattomat sivuvaikutteet. Virkamiehillä on velvollisuus itse ottaa huomioon esteellisyytensä ja vetäytyä syrjään. Yleensä esteellisen virkamiehen tilalle on määrättävä toinen, esteetön virkamies. Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Pääsääntönä on, että virkamiehen on itse todettava esteellisyytensä esteellisyyisperusteiden mukaisesti. (Kulla 2008, s.162.)

Yleiset säännökset virkamiehen esteellisyydestä ovat hallintomenettelylain 10 §:ssä. Esteellisyys voi syntyä seuraavilla perusteilla:

1. *Osallisuusjäävi* – Virkamies itse tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen.
2. *Edustajajäävi* – Virkamies itse tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista.
3. *Intressijäävi* – Asiasta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen lähisukulaisilleen.
4. *Palvelussuhdejäävi* – Virkamies on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen.
5. *Yhteisöjäävi* – Virkamies on johtavassa tai muuten vastuunalaisessa asemassa yhtiössä, yhdistyksessä, säätiössä tai laitoksessa, joka on asianosainen.
6. *Virasto- ja laitosjäävi* – Virkamies tai hänen lähisukulaisensa kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan, ja käsiteltävä asia liittyy juuri tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.



7. *Yleislausekkeeseen perustuva jäävi* – Luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu muusta erityisestä syystä. (Kulla 2008, s.166- 183.)

Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla jatkuvasti esteelliseksi. Sivutoimi ei saa myöskään haitata tehtävän asianmukaista hoitamista eikä kilpaileva toiminta vahingoittaa työnantajaa. Virkamiehen sivutoimi voi myös vaikuttaa siihen kuvaan, jonka ulkopuoliset saavat viraston toiminnasta. Tämä koskee erityisesti ylimpiä virkamiehiä, poliiseja ja sotilaita, joiden käyttäytymisvelvollisuus ulottuu myös vapaa-aikaan. Näissä tilanteissa on syytä arvioida sitä, millaisen kuvan sivutoimen harjoittaminen antaa viraston sekä virkamiehen tasapuolisesta ja puolueettomasta tehtävien hoidosta. Jos ristiriitaa näyttää olevan, sivutoimen harjoittaminen on aiheellista kieltää. (Valtionvarainministeriö 2001.)

*Oikeustapaus:* Kihlakunnan poliisilaitos hylkäsi vanhemman konstaapeli X:n sivutoimilupahakemuksen vakuutusedustajan tehtävien hoitamisesta vapaa-aikana. X toimi kihlakunnan poliisilaitoksen palvelutoimistossa rikostutkijana rikosasioissa, joissa vakuutusyhtiö saattoi olla kuultavan asemassa ja jolloin kysymys oli vakuutusyhtiön taloudellisista eduista. X vakuutusedustajan tehtävään kuului myös sellainen asiakkaiden neuvonta ja opastus, jotka muistuttivat poliisin tehtävää rikosten ennalta estämisessä. X:n toimimista vakuutusedustajana oli pidettävä sellaisena tehtävänä, jossa hän voi tulla esteelliseksi virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa ja jossa hänen puolueettomuutensa saattoi vaarantua. (KHO 2007/ 2824.)

Esteellisyysäännösten tarkoituksena on estää ulkopuolisten intressien vaikutus hallintotoimintaan. Tavoitteena on korostaa menettelyn puolueettomuutta ja päätöksen teon riippumattomuutta. Samalla pyritään turvaamaan hallinnon julkista luotettavuutta. Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.156.)

#### 4.1.5 Terveystilan selvittäminen

Terveystilan selvittämisen sääntelyllä on lisätty viranomaisen mahdollisuutta hankkia tietoa virkamiehen terveydestä. Tämä on tärkeää etenkin työkyvyn alenemisen ehkäisemiseksi ja töiden järjestelemiseksi. Samalla pyritään lisäämään virkamiehen oikeussuojaa erityisesti

virkasuhteen päättämistilanteissa. Tällä pakottavalla sääntelyllä on haluttu varmistaa, että viranomainen on riittävän hyvin selvillä virkamiehen terveydestä tehdessään häntä koskevia päätöksiä. (Koskinen & Kulla 2009, s.182.)

Valtion virkaa täytettäessä hakijan on viranomaisen pyynnöstä annettava tietoja terveydentilastaan (VirkamL 8 §). Myös virkasuhteen aikana virkamies on velvollinen pyynnöstä antamaan tehtävän hoitamisen kannalta oleellisia tietoja terveydentilastaan (VirkamL 19 §). Tietoja pyytää yleensä nimittävä viranomainen. Jos virkamies kieltäytyy antamasta tietoja tai ei voi niitä antaa riittävästi tai ollenkaan, viranomainen voi määrätä hänet terveydentilan toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Määräys on virkakäskyn sisältävä hallintopäätös ja näin ollen se on perusteltava. Perusteluissa on mahdollisuus kuvata esimerkiksi virkamiehen suoriutumista työtehtävissä, hänen käyttäytymistään työpaikalla tai hänen poissaolojaan sairauden perusteella. Jos virkamies kieltäytyy noudattamasta viranomaisen pyyntöä tai määräystä, voi se johtaa virkamiehelle haitallisiin seurauksiin. Viranomainen voi siis käyttää pakotteena virantoimituksesta pidättämistä. (Koskinen & Kulla 2009, s.183- 187.)

Terveydenhoitoalan henkilöstöllä on tiukka salassapitovelvollisuus. Tutkimuksen tuloksia voidaan lähettää suoraan työnantajaviranomaiselle vain virkamiehen kirjallisella suostumuksella. Muuten tulokset annetaan itse virkamiehelle. Yleensä menetellään niin, että viranomainen asettaa virkamiehelle kohtuullisen määräajan, jonka sisällä virkamiehen on annettava tiedot. (Koskinen & Kulla 2009, s.186.)

#### 4.1.6 Siirtäminen, uudelleen sijoittaminen ja käytettäväksi asettaminen

*Siirtäminen* tarkoittaa virkamiehen siirtämistä työskentelemään määräajaksi toiseen virastoon tai muun työnantajan kuin valtion palvelukseen. Siirtäminen edellyttää aina asianomaisen virkamiehen ja vastaanottavan työnantajan suostumusta. Siirtämisestä päättää yleensä nimittävä viranomainen. Määräaikaisen siirtämisen tarkoituksena onkin lähinnä henkilöstön liikkuvuuden lisääminen ja urakierron edistäminen. Tällä pyritään myös kehittämään virkamiehen ammattitaitoa sekä edistämään palvelussuhteen jatkuvuutta ja virkamiehen työllistymistä. Uutta menettelyssä on erityisesti se, että henkilö voidaan siirtää myös muualle kuin valtion palvelukseen. On myös mahdollista, että viraston henkilötarpeen vähetessä virkamiehen siirtoa käytetään esivaiheena hänen siirtymiselleen toisen työnantajan palvelukseen. Virkamies

on kyseisen määräajan virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään. (VirkamL 20 §; Koskinen & Kulla 2009, s.188- 189.)

#### *Uudelleen sijoittaminen*

Uudelleen sijoittaminen tarkoittaa virkamiehen siirtämistä uusiin tehtäviin (VirkamL 27 §). Viranomais ei saa irtisanoa virkamiestä tuotannollisella tai taloudellisella perusteella, jos virkamies voidaan samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden sijoittaa uudelleen. Tämä edellyttää virkamiehen suostumusta. (Koskinen & Kulla 2009, s.190.)

#### *Käytettäväksi asettaminen*

Virkamies voidaan myös asettaa enintään kahdeksi vuodeksi valtioneuvoston käytettäväksi. Tällöin virkamies tekee valtioneuvoston tai sen määräämän viranomaisen määräämiä tehtäviä. Määräaikaa voidaan jatkaa enintään kahdella vuodella. Käytettäväksi asettaminen ei katkaise virkasuhdetta, vaan virkamiehelle voidaan myöntää virkavapautta vastaavaksi ajaksi, jos hänen tehtäviään hoitamaan tarvitaan sijainen. Käytettäväksi asettaminen edellyttää pätevyyttä. Syy voi olla esimerkiksi se, että virkamiehen asiantuntemusta tarvitaan kehittämis- tai selvitystehtävässä. Käytettäväksi voidaan asettaa tasavallan presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön nimitettävät virkamiehet. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.156.)

#### 4.1.7 Muita velvollisuuksia

Valtion virastoissa pidetään *nimikirjaa* virkamiehistä ja työntekijöistä. Nimikirjasta ja sen pidosta on säädetty nimikirjalaissa. Virkamies on sen mukaan velvollinen antamaan virastolle nimikirjaan tehtäviä merkintöjä varten tarvittavat tiedot ja ilmoittamaan niiden muuttumisesta. Tietojen paikkansa pitävyys on myös osoitettava alkuperäisillä asiakirjoilla, jäljennöksillä tai muilla luotettavilla selvityksillä. Nimikirja on julkinen asiakirja, josta jokaisella Suomen kansalaisella on oikeus saada tieto. (Koskinen & Kulla 2009, s.191- 192.)

Velvollisuus vanhoja *virkaavala* tai antaa *virkaavakuutus* koskee vain johtavassa tai erityisen vastuullisessa asemassa toimivia virkamiehiä. Virkaavalassa tai – vakuutuksessa virkamies lupaa noudattaa virassaan perustuslakeja sekä muita lakeja. Siinä luvataan myös toimia oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi. Vala ei sellaisenaan

perusta virkamiehelle oikeudellisia velvollisuuksia. Valan vannomisesta ja vakuutuksen antamisesta ilmoitetaan nimikirjan pitäjälle. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.169.)

#### 4.2 Työnantajan velvollisuudet

Virkasuhteen toisella osapuolella eli työnantajalla on myös oikeuksia ja velvollisuuksia. Keskeisimpiä velvollisuuksia viranomaisella työnantajana on virkamiesten tasapuolinen kohtelu, yhdistymisvapauden kunnioittaminen sekä velvollisuus huolehtia virkasuhteen etujen ja oikeuksien toteutumisesta. Näillä pyritään turvaamaan virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. Jos viranomainen laiminlyö yleisten velvollisuuksien noudattamisen, valtio on velvollinen korvaamaan virkamiehelle tästä aiheutuvan vahingon. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.132.)

##### *Tasapuolinen kohtelu ja syrjintäkielto*

Virkasuhteessa on noudatettava virkamieslain 11 §:ssä edellytettyä tasapuolisuusvaatimusta. Virkamiehestä ei saa siis perusteettomasti asettaa toisiin nähden eri asemaan syntyperän, kansalaisuuden, uskonnon tai sukupuolen vuoksi. Myös poliittinen vakaumus, ammattiyhdistystoiminta tai muu näihin verrattava seikka ei saa vaikuttaa virkasuhteen luonteeseen. Viranomaisen on kohdeltava alaisiaan samanlaisissa tilanteissa yhtäläisin perustein. Vaatimusta täydentää syrjinnän kieltö, joka on yleisesti voimassa PL 6 §:n nojalla. Viranomaisten tulee myös kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tarkoituksena on vakiinnuttaa virastoihin sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla edistetään yhdenvertaisuutta asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee pyrkiä muuttamaan niitä olosuhteita, jotka estävät tämän toteutumisen. Sukupuoleen kohdistuvasta syrjinnästä säädetään tarkemmin tasa-arvolaissa. (HE 44/2003; Koskinen & Kulla 2009, s.193.)

##### *Huolehtimisvelvollisuus*

Viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat (VirkamL 13 §). Tätä velvollisuutta on yleensä kutsuttu huolehtimisvelvollisuudeksi. Tämä velvollisuus viittaa sekä lainsäädännön että virkaehtosopimusten mukaisiin etuihin ja oikeuksiin. Näiden takaamiseksi viranomaisen on tunnettava hyvin lainsäädäntö, virkaehtosopimukset ja muu aineisto. Käytännössä tämä

velvollisuus edellyttää myös hyvää tiedonkulkua eri yksiköiden välillä. Huolehtimisvelvollisuuden katsotaan kuuluvan myös tiedottaminen eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Virkamiesasetuksen 43.2 §:ssä on vielä erikseen mainittu viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa virkamiehelle mahdollisuudesta pyytää luottamusmiehen kuulemista virkasuhdetta päätettäessä. (Koskinen & Kulla 2009, s.194- 195.)

#### 4.3 Yhteistoimintamenettely

Yhteistoiminnan tarkoituksena on antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa työhönsä ja työoloihinsa sekä viraston toimintaa koskevaan päätöksentekoon. Samalla se edistää valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta. Viranomaisen tulee siis pyrkiä edistämään yhteistoimintaa organisaatiossaan. Lisäksi hänen tulee edistää henkilöstön ja esimiesten keskinäistä toimintaa sekä tuloksellista työskentelyä. Henkilöstölle tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa työnsä sisältöön ja työympäristöön sekä saada tietoja työnsä tavoitteista, merkityksestä ja tuloksista. Yhteistoimintalaissa on viranomaiselle määrätty *neuvottelu-, tiedottamis- ja suunnitteluvastuu*. Yhteistoimintaa varten virastoon voidaan asettaa henkilöstön edustajista koostuva yhteistoimintaelin. Viraston on annettava henkilöstön edustajille vapautusta virka- ja työtehtävistä siksi ajaksi, jonka nämä tarvitsevat yhteistoimintamenettelyä ja siihen liittyvää valmistautumista varten. (VYTL 1988/651.)

Neuvottelumenettelyn piiriin kuuluvat yhteistoimintalain 7 §:ssä mainitut asiat. Luettelo sisältää kaikkiaan 18 kohtaa (Liite1). Näistä kuusi ensimmäistä koskee viraston päätösvaltaan kuuluvia ”virastoasioita”. Virastoasiat ovat keskeisiä sekä viranomaisen että henkilöstön näkökulmasta. Laista huolimatta kuitenkin merkittävä osa työnantaja-asioista on yksinomaan viraston päätösvallassa. Tämä koskee asioita, jotka virkaehtosopimuksen mukaan eivät ole sopimuksenvaraisia. Toinen osa neuvoteltavista asioista koskee suoranaisemmin henkilöstöä eli ”virkasuhdeasiat”. Tällä ryhmällä ei ole siis välitöntä liittymää viraston keskeiseen toimintaan. Tähän ryhmään voidaan lukea luettelon kohdat 7-10 sekä kohta 18. Luettelossa on myös monia tiedotukseen, tietojen keräämiseen ja koulutukseen liittyviä kohtia. Lisäksi neuvottelumenettelyn piiriin kuuluu työnantajan sosiaalipoliittisia asioita. (Koskinen & Kulla 2009, s.196- 199.)

### *Neuvotteluvelvollisuus*

Neuvotteluvelvollisuus tarkoittaa yhteistoimintaneuvottelujen käymistä ennen henkilöstön kannalta olennaisen tai tärkeän asian ratkaisemista. Siellä neuvotellaan valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista henkilöstön tai sen edustajien kanssa. Keskeistä on, että viranomainen antaa henkilöstölle todellisen vaikutusmahdollisuuden neuvoteltavassa asiassa. Neuvottelumenettely alkaa yleensä neuvotteluesityksen tekemisellä. Esitys on annettava siinä vaiheessa, että henkilöstölle jää todellinen mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Laissa on tästä vielä tarkentavia määräyksiä. Virasto on täyttänyt neuvotteluvelvollisuutensa, kun asia on käsitelty laissa kerrotulla tavalla tai sitä varten perustetussa erityisessä yhteistoimintaelimessä. (Koskinen & Kulla 2009, s. 199- 200.)

### *Tiedottamisvelvollisuus*

Yhteistoimintamenettely edellyttää myös tiedottamista henkilöstölle. Yleinen tiedottamisvelvollisuus tarkoittaa sitä, että viraston tulee tiedottaa henkilöstölle sen toiminasta. Velvollisuus koskee myös sellaisia valmisteltavia asioita, joilla on vaikutusta henkilöstön asemaan tai työoloihin. Päätöksistä ja toimenpiteistä tulee viivytyksettä ilmoittaa asianomaisille virkamiehille sekä heidän edustajilleen. Myös neuvoteltavasta asiasta on toimitettava henkilöstölle asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot. Mikäli tiedottamisvelvollisuutta ei hoideta asianmukaisesti, yhteistoimintamenettelyssä ei voida käsitellä asioita riittäväällä tavalla. (Koskinen & Kulla 2009, s. 202.)

Erityinen tiedottamisvelvollisuus koskee viraston laatimia palkkatilastoja sekä valtion liikelaitoksien vuosittaista tilinpäätöstä. Lisäksi tiedottamisvelvollisuuden piiriin kuuluu vähintään kaksi kertaa vuodessa tehtävä selvitys liikelaitoksen taloudellisesta tilasta. Nämä asiakirjat ja tilastot on esiteltävä vuosittain henkilöstön edustajistolle. (VYTL 1988/651.)

### *Suunnitteluvelvollisuus*

Virastot ja valtion liikelaitokset ovat velvollisia tekemään henkilöstö- ja koulutussuunnitelman. Kyseiset suunnitelmat ja niiden muutokset kuuluvat siis yhteistoimintamenettelyn piiriin. Valtion liikelaitoksien on vahvistettava suunnitelmat vuosittain ennen tilikauden alkua. Henkilöstösuunnitelma sisältää 7 §:ssä (Liite1) esitellyt asiat, jos niillä on merkitystä henkilöstön rakenteeseen, määrää tai laatuun. Koulutussuunnitelmassa tulee käsitellä yleiset koulutus- tarpeet sekä koulutuksen vuosittainen toteuttamissuunnitelma henkilöstöryhmittäin. (VYTL 1988/651.)

*Seuraamukset*

Yhteistoimintalain rikkomisen seurauksia voivat olla hyvitys ja rangaistus. Hyvityksen edellytyksenä on, että 7 §:n 1–5 tai 10 kohdassa(ks. liite1) tarkoitettu asia on tahallisesti tai huolimattomuudesta ratkaistu noudattamatta lakia. Hyvitys edellyttää myös että, virkamies on asian yhteydessä osa-aikaistettu, irtisanottu tai lomautettu. Tuolloin virkamiehellä on oikeus saada työnantajalta hyvityksenä enintään 20 kuukauden palkka. Hyvityksen suuruutta määrittäessä otetaan huomioon yhteistoimintavelvoitteen laiminlyönnin aste ja työnantajan olosuhteet yleensä. Virastoa työnantajana edustava virkamies, joka jättää noudattamatta yhteistoimintalaissa määrätyt velvollisuudet, on tuomittava yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon. (VYTL 1988/651.)

## 5 VIRKAVASTUU

Virkamiesten erityistä oikeudellista vastuuta kutsutaan *virkevastuiksi*. Sen järjestämistä on perusteltu sillä, että virkamiehet käyttävät julkista valtaa eli päättävät yksityisten henkilöiden eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Taustalla on ajatus siitä, että virkevastuulla taataan kansalaisille tehtävien asianmukainen hoitaminen. Sen ohella virkamiehiltä odotetaan myös puolueettomuutta sekä asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä. Virkevastuu on eräiltä osin ankarampaa ja kattavampaa kuin yleinen kansalaisten oikeudellinen vastuu. Myös sen toteuttamiskynnys on osittain alempi. Virkevirhe voi siis olla sellainen teko, josta yksityistä kansalaista ei rangaista. Tämän vastapainoksi on kuitenkin huomattava, että virkamiehille suodaan erityinen suoja virkatehtäviä hoitaessaan. (Koskinen & Kulla 2009, s. 235.)

Virkevastuuta voidaan tarkastella yksityisen ihmisen, virkamiehen ja julkisyhteisön näkökulmasta. Yksityisen ihmisen kannalta on tärkeää esimerkiksi se, että hän saa täyden korvauksen sattuneesta vahingosta. Virkamiehelle keskeisintä on, ettei mikään virkevastuumuodoista ole kohtuuttoman ankara. Julkisyhteisön edun mukaista on puolestaan se, että virkamiehet hoitavat tehtävänsä asiantuntevasti ja puolueettomasti. Lisäksi virkevastuulla pyritään ennakolta estämään törkeitä väärinkäytöksiä, kuten korruptiota. (Koskinen & Kulla 2009, s. 236.)

Virkevastuu perustuu aina lakiin. Perussäännöksen mukaan virkamies vastaa toiminnastaan ja laiminlyönneistään. Rikoslaki ja vahingonkorvauslaki määrittelevät tarkemmin tämän vastuu perusteet ja toteuttamismuodot. Myös virkamieslaki ja muut erityissäännökset sisältävät vastuusäännöksiä. Virkevastuu voidaan jakaa *rikosoikeudelliseen* ja *kurinpidolliseen vastuuseen*, sekä *vahingonkorvaukseen*. Oikeudellisen virkevastuu lisäksi voidaan mainita myös epätäsmällisemmin järjestetty *tosiasiallinen vastuu*. Tosiasiallinen vastuu liittyy lähinnä laadullisiin vaatimuksiin. Tämän piiriin kuuluvat hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin noudattaminen. Tämä vastuu voi toteutua monin tavoin, esimerkiksi hitaana etenemisenä virkauralla. Tavallisin seuraamus onkin huomautus. Virkevastuu piiriin voidaan lukea myös *tulosvastuu*. Yksittäisen virkamiehen tulostuuta sääntelee lähinnä virantoimitusvelvollisuus, joka ilmaisee taloudellisen ja tehokkaan toiminnan vaatimuksen. Heikon tuloksen seuraukset voivat ensi sijassa olla taloudellisia, kuten palkan määrään vaikuttavia tai uralla etenemistä hidastavia. Äärimmäisessä tilanteessa voidaan turvautua irtisanomiseen tai virkevastuun toteuttamiseen. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.211- 213.)



## 5.1 Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu siihen, että virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä on säädetty laissa rangaistusuhka. RL 40 lukua virkarikoksista on useaan kertaan uudistettu. Tätä vastuunmuotoa on pidetty sekä periaatteessa että käytännössä tärkeänä. Lisäksi sotilasvirkarikoksista säädetään erikseen RL 45 luvussa. Yleisluonteisin tunnusmerkein määritellyjä virkarikoksia ovat *lahjusrikos*, *virkasalaisuuden rikkominen*, *virka-aseman väärinkäyttö* ja *virkavelvollisuuden rikkominen*. (Koskinen & Kulla 2009, s. 239.)

### *Lahjusrikos*

Virkamiesten osalta lahjuksen ottaminen on RL 40 luvun 1–4 §:issä. Teosta on säädetty törkeä tekemuoto sekä erilliset säännökset lahjuksen ottamisesta kansanedustajana ja lahjusrikkomuksesta. Toisaalta myös lahjan tai edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen virkamiehelle on säädetty lahjusrikokseksi (RL 16 luvun 13 §). Lahjontarikossäännösten keskeisenä tavoitteena on turvata virkatoimien oikeellisuus ja toisaalta kansalaisten luottamus virkatoimien lainmukaisuuteen. Pyrkimyksenä on myös edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta eli riippumattomuutta epäasialliselta vaikuttamiselta. Kansanedustajan ottaman lahjuksen kohdalla tavoitteena on suojata eduskunnan päätöksenteon koskemattomuutta sopimattomalta ulkopuoliselta vaikuttamiselta. Samalla edistetään myös luottamusta kansanedustuslaitoksen päätöksenteon asianmukaisuuteen. (HE 77/2001.)

Lahjuksen ottamisesta on kyse silloin, kun virkamies palvelussuhteessa ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla pyritään vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Myös tällaisen edun vaatiminen tai sitä koskevan tarjouksen hyväksyminen täyttää lahjuksen ottamisen tunnusmerkistön. Lahjusrikos ei edellytä, että etu todella konkreettisesti vaikuttaa virkamiehen toimintaan. Riittää, että edulla pyritään tällaiseen vaikuttamiseen. Lahjuksen ottamista pidetään törkeänä, silloin kuin lahjan tai edun arvo on huomattava. Samalla virkamiehen tarkoituksena on toimia velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen. Lahjuksen ottamisen tulee olla myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Lahjusrikkomuksesta on kysymys silloin, kun lahjan ottaminen voi heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Nykyään myös kansanedustajalle on asetettu laissa säännös lahjusrikoksesta. Rangaistavaa on siis lahjuksen pyytäminen ja vastaanottaminen samoin kuin sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen hyväksyminen. (HE 77/2001; RL 40 luku 1–4 §.)

*Oikeustapaus:* Pääesikunnan osastopäällikkönä toimiva komentaja oli runsaan kahden vuoden aikana vastaanottanut lahjanluonteisia etuja konttorikoneita pääesikunnalle markkinoineelta yhtiöltä. Hän oli osallistunut yhtiön vieraana kahdesti oopperajuhlille sekä useisiin golf-tapahtumiin. Komentajan katsottiin syyllistyneen sotilaana tehtyyn lahjusrikkomukseen. Korkein oikeus tuomitsi hänet rikoslain 40 luvun 3 §:n nojalla sotilaana tehdystä lahjusrikkomuksesta 40:een 38 euron päiväsaksoon eli maksamaan sakkoa yhteensä 1 520 euroa. (KKO 2006/37.)

#### *Virkasalaisuuden rikkominen*

Jos virkamies oikeudettomasti paljastaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta tai ilmaisee vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvan tiedon, hän syyllistyy virkasalaisuuden rikkomiseen. Rangaistavaa on myös tällaisen tiedon käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi. Paljastaminen voi tapahtua esimerkiksi kertomalla tieto, näyttämällä asiakirja tai antamalla siitä kopio sivul-liselle. Rangaistavuus ei edellytä, että tiedon paljastamisesta aiheutuu haittaa tai vahinkoa. Virkasalaisuuden rikkominen on rangaistava teko sekä tahallisenä että tuottamuksellisenä. Tuottamuksellinen tekemuoto voi sisältää esimerkiksi asiakirjan huolimattoman säilyttämisen tai muiden kuullen käydyn keskustelun virkasalaisuudesta. (Mäenpää 2008, s.360- 361.)

#### *Virka-aseman väärinkäyttäminen*

Virka-aseman väärinkäyttö on lahjusrikosten ohella vakavin virkarikos. Virka-aseman väärin-käytöstä on kyse ensinnäkin silloin, kun virkamies toimii vastoin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuutta osallistuessaan päätöksentekoon tai valmisteluun tai käyttäes-sään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Muuta julkista valtaa käyttää esimerkiksi poliisi antaessaan käskyjä ja kieltoja poliisilain nojalla. Toiseksi virkamies ei saa käyttää väärin ase-maansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden. Henkilö sana tarkoittaa tässä esimerkiksi vankeja, vanhuksia, lapsia tai vammaisia. (RL 40 luku 7 §.)

#### *Virkavelvollisuuden rikkominen*

Virkavelvollisuuden rikkomisena pidetään mitä tahansa virkavelvollisuuksien vastaista toi-mintaa tai laiminlyöntiä, jota ei ole säädetty rangaistavaksi muussa RL 40 luvun säännökses-sä. Tämän virkarikoksen tunnusmerkistö on siis melko avoin ja joustava. Teon rangaistavuus määräytyy kussakin tilanteessa virkavelvollisuuksien ja virkamiehen konkreettisten tehtävien perusteella. Tunnusmerkistö ei myöskään edellytä tekijältä hyötymis- tai vahingoittamistar-koitusta. Rangaistavaa on siis virkatoiminnassa noudatettavien säännöksiin ja määräyksiin

perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen. Tämä voi olla esimerkiksi perusteltua silloin, kun virkamies ei toimi asianmukaisesti ja viivytyksettä tai ei käyttäydy asemansa ja virkatehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkavelvollisuuden rikkomisen tulee kuitenkin olla selvä ja moitittava, jotta teon tai laiminlyönnin rangaistavuus tulisi kysymykseen. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.220- 221.)

*Oikeustapaus:* Käräjätuomari oli kolmessa hänen ratkaistavanaan olleessa asiassa merkinnyt totuudenvastaisesti käräjäoikeuden riita- ja hakemusasioiden asiankäsittelyjärjestelmään asiat ratkaistuiksi, vaikka niiden käsittely oli vielä kesken. Katsottiin, ettei käräjätuomari kyseisiä totuudenvastaisia merkintöjä tehdessään ollut rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla osallistunut päätöksentekoon tai sen valmisteluun. Korkein oikeus tuomitsi tuomarin virkavelvollisuuden rikkomisesta 50 päiväsakon määräiseen sakkorangaistukseen. (KKO 2009/62.)

#### *Seuraamukset*

Kaikista virkarikoksista on rangaistusseuraamuksena yleistä lajia oleva rangaistus eli vankeus tai sakko. Erityisrangaistuksia ovat varoitus ja viraltapano. Viraltapanon yleinen tarkoitus on vapautua virkamiehestä, joka on rikollisella tavalla osoittautunut ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä. Suppeasisältöinen viraltapano kohdistuu vain siihen virkaan tai julkiseen tehtävään, josta rikos on tehty. Laajasisältöinen viraltapano käsittää puolestaan kaikki ne virat ja julkiset tehtävät, joita henkilöllä on tuomitsemishetkellä. Tämä voi tulla kyseeseen silloin, kun henkilö tuomitaan törkeästä rikoksesta. Virkavastuu toteutetaan asettamalla virkamies syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa. Virkarikokset ovat virallisen syytteen alaisia, ja syyttäjänä toimii yleinen syyttäjä. Myös lainvalvontaviranomaiset voivat määrätä syytteen nostettavaksi. Perustuslain nojalla myös yksityisellä kansalaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle, mutta käytännössä sen merkitys on harvinainen. (Koskinen & Kulla 2009, s. 242-243.)

## 5.2 Varoitus ja kurinpidollinen vastuu

Vuoden 1994 VirkamL 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksia tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Nykyisessä virkamieslaissa on luovuttu aikaisemman kaltaisesta kurinpitojärjestelmästä. Laista on myös jätetty pois aikaisemmat

yksityiskohtaiset säännökset kurinpitomenettelystä. Kuitenkin joitakin hallinnonalakohtaisia erityissäännöksiä saattaa olla vielä voimassa. Puolustusvoimissa sotilaisiin kohdistuvilla kurinpitorangaistuksilla ja –ojennuksilla on edelleen huomattava merkitys. Virkamiehen *määräaikainen virantoimituksesta erottaminen* on käytössä kurinpitorangaistuksena poliisihallinnossa, puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa. Poliisimiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan määrätä kurinpitorangaistuksena virantoimituksesta erottaminen. Tämän edellytyksenä on, että varoitusta ei pidetä riittävänä rangaistuksena teosta. Määräaikainen erottaminen voidaan määrätä vähintään kuukaudeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi. (Koskinen & Kulla 2009, s. 243- 244.)

#### *Kirjallinen varoitus*

Varoitus kohdistuu etupäässä sellaiseen virkamiehen moitittavaan toimintaan, jonka vakavuus ei riitä irtisanomiseen. Vähäisistä rikkomuksista esimies voi antaa suullisen tai kirjallisen huomautuksen. Käytännössä varoituskynnys täyttyy, mikäli virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Työnantajan on myös esitettävä rikkomuksesta riittävä selvitys. Kuitenkin huomioon tulee ottaa suhteellisuusperiaate, jolloin mikä tahansa vähäinen rikkomus ei voi olla varoituksen lainmukainen peruste. Esimerkiksi annetun työmääräyksen arvostelu voi olla moitittavaa toimintaa, mutta ei vielä varoituksen peruste, jos virkamies kuitenkin hoitaa tehtävänsä asiallisesti ja määräyksen mukaisesti. Kirjallisen varoituksen antaa valtionhallinnossa asianomainen virasto, ja tarkemmin toimivallan delegoinnista voidaan määrätä johtosäännöllä (VirkamA 39 §). Varoitusta annettaessa on noudatettava hallintomenettelyn sääntöjä kuulemisineen ja päätöksen perusteleminen. (Koskinen & Kulla 2009, s. 245- 248.)

Kirjallinen varoitus ei ole varsinainen rangaistusseuraamus, toisin kuin esimerkiksi rikoslaissa tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittava varoitus. Kirjallisesta varoituksesta ei tehdä myöskään merkintää nimikirjaan. Rangaistusseuraamuksen sijasta kirjallista varoitusta voi luonnehtia lähinnä hallintopäätöksi. Sillä kohdistetaan moite virkavelvollisuuden rikkomiseen ja kiinnitetään vastaisen varalle virkamiehen huomio tämän toiminnan moitittavuuteen. On myös suhteellisuusperiaatteen mukaista, että esimerkiksi ennen palvelussuhteen päättämistä annetaan varoitus virheellisestä menettelystä. Vasta jos tämä ei johda tulokseen, voidaan käyttää ankarampia menettelymuotoja virheen toistuessa. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s.231.)

### 5.3 Vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on sekä estää vahingon syntymistä että hyvittää vahingoittunutta osapuolta. Myös virkamiehen korvausvastuulla on nämä tavoitteet. PL 118.3 §:n mukaan virkamies on itse vastuussa virheestä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta. Vahingosta aiheutuva suoritusvelvollisuus voidaan järjestää niin, että se ei koko ankaruudessaan kohdistu suoraan virkamieheen. Yleensä siis isännänvastuussa oleva julkisyhteisö on myös mukana korvauksen maksussa. Kuitenkin kansalainen voi PL:n mukaan vaatia korvausta aina suoraan vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä, vaikka suoritusvelvollisuus kuuluisi lain mukaan julkisyhteisölle. Virkamiehen korvausvastuu määräytyy yleensä vahingonkorvauslain mukaan, mutta joissakin tilanteissa myös erityissäännösten mukaisesti. Lain mukaan virkamiehen vastuu on pääosin sama kuin työntekijänkin vastuu. Tässä mielessä virkamiehen vahingonkorvausvastuuta voidaan pitää vain pieneltä osin erityisenä vastuuna. (Koskinen & Kulla 2009, s.248- 249.)

Perussäännökset korvausvastuusta ovat vahingonkorvauslain 3 ja 4 luvuissa. Julkisyhteisö on työnantajana velvollinen korvaamaan vahingon, jonka virkamies on virheellään tai laiminlyönnillä työssä aiheuttanut. Tämä tarkoittaa joko tahallista tai tuottamuksellista vahingon aiheuttamista. Virkamies on velvollinen korvaamaan mainitusta vahingosta määrän, joka katsotaan kohtuulliseksi. Määrän suuruutta harkittaessa otetaan huomioon vahingon suuruus, teon laatu, virkamiehen asema, vahingosta kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Laissa todetaan, että lievistä tuottamuksesta ei tuomita korvausta. Tahallisesti aiheutetusta vahingosta puolestaan tuomitaan täysi korvaus, jollei ole erityistä syytä alentaa sen määrää. Julkisyhteisöllä on ensisijainen korvausvelvollisuus virkamiehen aiheuttamasta vahingosta. Virkamiehen vastuu on siis toissijainen. Virkamies ja julkisyhteisö ovat yhdessä vastuussa vahingosta, joskin vastuut voivat olla määrältään erisuuruiset. Käytännössä yleensä julkisyhteisö suorittaa korvauksen täysimääräisesti. Sen jälkeen se voi vaatia takautuvasti regressikanteella (takaisinsaantikanne) virkamiestä suorittamaan määrän takaisin osittain tai kokonaan. (VahingonkL 1974/412, luvut 3-4; Koskinen & Kulla 2009 s.249- 250.)

*Oikeustapaus:* Kunnan rakennuslautakunta oli rakennuskaavasta poiketen myöntänyt rakennusluvan teollisuushallin laajennusosalle ja myöhemmin vielä määräaikaisten rakennusluvan muun muassa kahden silon rakentamiseen laajennusosan katolle. Rakennuslupia myönnettäessä ei enää ollut voimassa lääninhallituksen rakentamiselle myöntämä

poikkeuslupa, joka oli koskenut samalle paikalle rakennettavaa, etupäässä toimisto- ja sosiaali-tiloiksi tarkoitettua rakennusta. Ennen rakennuslupien myöntämistä ei ollut toimitettu katselmusta eikä kuultu naapureita. Naapuritalon arvon katsottiin alentuneen, koska teollisuushallin laajennusosa oli saatu rakentaa 8 - 12 metriä lähemmäksi kuin mitä rakennuskaava olisi sallinut. Kunta ja rakennustarkastaja velvoitettiin korvaamaan vahinko. Korkeimman oikeuden päätöksellä kunta velvoitettiin suorittamaan vahingonkorvaukseksi 40 000 markkaa, minkä määrän suorittamiseen rakennustarkastajan oli osallistuttava yhteisvastuullisesti kunnan kanssa 30 000 markan määrällä. (KKO 1998:9.)

#### *Korvausvastuu julkista valtaa käytettäessä*

Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut virheestä tai laiminlyönnistä julkista valtaa käyttäessä (VahingonL 3:2). Tämä sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain perusteella hoitaa julkista tehtävää. Tarkoituksena on, että vastuu julkisen vallan käytöstä aiheutuneesta vahingosta ulottuu mahdollisimman laajalle. Tästä voidaan päätellä, että vahingonkärsijä saa korvauksen myös anonyymien tuottamuksen tapauksessa. Tällöin virheen tehnyttä henkilöä ei siis voida yksilöidä. Korvattaviin vahinkoihin kuuluvat myös esine- ja henkilövahingosta riippumattomat taloudelliset vahingot. Käsite julkisen vallan käyttö ymmärretään tässä laaja-alaisesti. Sen piiriin kuuluu sellainenkin hallintotoiminta, joka koskee yksityisen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia jollakin tavalla, mutta ei välittömästi. Mikäli viranomaisella on asiassa harkintavaltaa, vasta sen rajojen ylittäminen tai muu harkintavirhe päätöksenteossa voi perustaa korvausvastuun. Lisäedellytyksenä on, että laissa ilmaistua huolellisuusvaatimusta ei ole noudatettu. Rajoitusta on perusteltu sillä, että vähäisen virheen ei pidä asettaa asianomaiselle oikeutta korvaukseen. Lisäksi julkista valtaa käytettäessä joudutaan huolehtimaan vaikeista ja riskialttiista tehtävistä. (Hakalehto-Wainio 2008, s.148, 224- 261.)

*Oikeustapaus:* A oli otettu etsintäkuulutuksen perusteella kiinni vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten ja toimitettu vankikuljetuksella sijoitusvankilaansa, josta hänet oli saapumispäivän aamuna päästetty ehdonalaiseen vapauteen. Kysymys on A:n oikeudesta korvaukseen neljä vuorokautta kestäneen vapaudenmenetyksen aiheuttamasta kärsimyksestä. Korkeimman oikeuden päätöksellä asianomaisella oli oikeus korvaukseen, vaikka viranomaisten menettely ei sinänsä ollut säännösten ja määräysten vastaista. (KKO 2008:10.)

Virkamiehen korvausvastuu työtaistelutoimenpiteestä on säännelty erikseen virkamieslaissa. Pääsäännön mukaan virkamiehen ei ole suoritettava valtiolle korvausta tällaisesta vahingosta. Valtiolle vahinkoa aiheuttanut virkamies voidaan myös maksuvapautuslain nojalla vapauttaa osittain tai kokonaan korvausvastuusta. Vapautusta ei kuitenkaan voida myöntää, jos vahinko on aiheutettu tahallisesti. Lain mukaan virkamies voidaan vapauttaa myös muusta perusteesta, esimerkiksi valtion takautumisoikeudesta johtuvan korvauksen suorittamisesta. Vapautuksesta päättää valtionkonttori. (Koskinen & Kulla 2009, s.252- 253.)

## 6 CASE: POIKKEAMISLUPAMENETTELY

Poikkeamislupa on tarpeen silloin, kun suunniteltu rakennushanke ei täytä kaikkia rakentamisen tavallisia edellytyksiä. Mikäli rakentamisessa halutaan poiketa kaavasta tai muista lain mukaisista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista, tarvitaan ennen rakennuslupaa poikkeamispäätös. Yleisin tilanne on rakentaminen kaavoittamattomalle ranta-alueelle. Myös poikkeaminen kaavan määräyksistä, esimerkiksi asemakaavan rakennusoikeudesta tai kerrokorkeudesta on hyvin yleistä. (Ympäristöministeriö 2008.)

Luvat poikkeamiseen voidaan tapauksesta riippuen hakea kahdelta eri viranomaiselta eli kunnalta tai alueelliselta ympäristökeskukselta. Lähtökohdan mukaan poikkeamisesta päättää kunta. Laissa on kuitenkin määritelty myös tietyt poikkeukset, joista voi päättää ainoastaan ympäristökeskus. Toimivallanjako kunnan ja ympäristökeskuksen välillä on laissa ratkaistu osin yksiselitteisesti ja osin joustavin säännösin. Kun päätösvalta on ympäristökeskuksella, antaa kunta kuitenkin asiasta aina lausunnon. (Ympäristöministeriö 2008.)

Ympäristökeskukselta haettavat poikkeamiset:

- asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta poikkeaminen.
- uuden rakennuksen rakentaminen ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa olevaa asemakaavaa tai yleiskaavaa.
- vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta.
- rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä poikkeaminen. (Nykänen 2009.)

Poikkeaminen edellyttää aina erityistä syytä. Poikkeuksen myöntäminen on – tai ainakin pitäisi olla – nimensä mukaisesti poikkeuksellista. Erityisen syyn sisältö vaihtelee ja riippuu siitä, minkä tyyppisestä poikkeamisesta on kysymys. Käytännössä yleisimmät syyt ovat rakennusjärjestyksestä poikkeamiset, esim. rakennusoikeuden ylitys, rakennuksen korkeus, etäisyys naapuriin yms. Poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön järjestykselle. Se ei saa myöskään vaikeuttaa luonnon- ja ympäristösuojelun tavoitteiden toteutumista. Tärkeää on ottaa huomioon myös se, että vaikka niin sanotut oikeudelliset edellytykset olisivatkin olemassa, poikkeuksen myöntäminen on harkinnanvaraista. Tätä tarkoituksenmukaisuusharkintaa ohjaavat hallinnon yleiset periaatteet. (Nykänen 2009.)



Poikkeamisen erityinen syy voi olla esimerkiksi:

- asemakaavan toteuttamiseen ja sen edistämiseen liittyvä.
- asemakaavan hyväksymisen jälkeen muuttuneisiin olosuhteisiin liittyvä.
- ympäristön ja kaupunkikuvan parantamiseen liittyvä.
- ympäristöhaittojen estämiseen liittyvä.
- palvelutason turvaamiseen ja parantamiseen liittyvä jne. (Jääskeläinen & Syrjänen 2003.)

#### *Hakemuksen käsittely alueellisessa ympäristökeskuksessa*

Poikkeamislupahakemus jätetään aina kuntaan riippumatta siitä kuka asian lopulta päättää. Jos asian käsitteleminen kuuluu ympäristökeskukselle, kunnan tulee lähettää se sinne oman lausuntonsa ohella. Kun hakemus saapuu ympäristökeskukseen, varmistetaan aina ensin toimivalta. Tarkistetaan, tarvitseeko kyseinen hanke ympäristökeskuksen poikkeamispäätöksen ja missä laajuudessa asiaa tulee käsitellä. Hakemus voidaan siirtää myös takaisin kunnalle, jos toimivallassa on puutteita. Sen jälkeen tarkastetaan hakemusasiakirjojen riittävyys. Hakemukseen kuuluvat hakemuslomake, asemapiirros hankkeesta, kartta, ote mahdollisesta kaavasta ja selvitys tilan omistuksesta sekä mahdolliset valtakirjat. Hakijalle tulee varata mahdollisuus täydentää hakemusta sekä vastata hakemuksesta annettuihin lausuntoihin ja mielipiteisiin jo tässä vaiheessa. Hakijalle voidaan lähettää esimerkiksi täydennys- tai selityspyyntö. Asia voidaan hoitaa myös puhelimitse. (Kainuun ympäristökeskus 2005.)

Hakemuksesta kuullaan naapureita ja tarpeen vaatiessa myös muita, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Hakemuksesta on annettava tieto naapureille ja muille edellä mainituille henkilöille. Heillä täytyy olla myös vähintään seitsemän päivän pituinen aika tehdä muistutus asiasta. Kunta hoitaa kuulemiset, jollei hakija ole niitä jo itse hoitanut. Tällöin hakijan tulee liittää tästä selvitys hakemukseensa. (Kainuun ympäristökeskus 2005.)

Tämän jälkeen selvitetään kiinteistön tiedot ja muut asiaan vaikuttavat seikat maanmittauslaitoksen ylläpitämästä kiinteistörekisteristä sekä tarvittaessa toimitusasiakirjoista. Tärkeää on myös selvittää kyseisen alueen kaavoitustilanne sekä kaavojen ja muiden maankäyttöön liittyvien suunnitelmien vaikutus ratkaisuun. Tarkistetaan, että aiheutuuko päätöksestä haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tarpeen

vaatiessa voidaan pyytää lausuntoa muilta viranomaisilta tai keskustella alueen kaavavastavien kanssa. (Kainuun ympäristökeskus 2005.)

Seuraavana on vuorossa rakennuspaikan ja sen olosuhteiden selvittäminen. Siinä tarkastetaan ensinnäkin rakennuspaikan lupa- ja rakentamistilanne sekä tarkastellaan rakentamishankkeen suhdetta luonnonoloihin, kulttuuriympäristöön, terveyteen(melu) ja turvallisuuteen(liikenne). Oleellista on selvittää myös, onko rakennuspaikka soveltuva rakentamiseen. Naapurien vaikutus maankäyttöön on otettava huomioon tässä vaiheessa. Tätä tarkastellaan pääsääntöisesti kuulemisesta saatujen muistutuksien perusteella tai tarvittaessa maastokäynnillä. Myös niin sanottu tekninen huolto (jätehuolto, sähkölinjat, tieyhteydet yms.) tulee olla esitetty hakemuksessa riittävällä tavalla. Rakennusalueella ei saa olla myöskään ilmeistä tai tiedossa olevaa tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. (Kainuun ympäristökeskus 2005.)

Tämän jälkeen selvitetään vielä, onko alueella luonto-, kulttuuriperintö- tai muita erityisarvoja, jotka voivat vaikuttaa ratkaisun lopputulokseen. Rakennushankkeen tosiseikkoja voidaan selvittää vielä eri asiantuntijalausuntojen avulla. Lausuntoja voidaan pyytää esimerkiksi maakuntaliitolta, museoviranomaisilta ja tiehallinnolta. Tarvittaessa voidaan suorittaa myös maastokäynti, jolla selvitetään alueen maisemallisia, maastollisia tai rakennettuun ympäristöön liittyviä olosuhteita. Tämän jälkeen hakijalle täytyy vielä varata tilaisuus antaa selitys asiasta annettuihin lausuntoihin tai muuhun aineistoon. (Kainuun ympäristökeskus 2005.)

Kaikki lähtötiedot kootaan yhteen ja arvioidaan poikkeamisen edellytykset sekä mietitään, löytyykö hankkeen poikkeamiselle erityinen syy. Sen jälkeen laaditaan päätösesitys perusteluineen ja esitellään päätös sen lopulliselle ratkaisijalle. Lopuksi suoritetaan vielä päätöksen lopputoimenpiteet eli tallennus, julkipano, postitus, arkistointi yms. Päätös tallennetaan paikakatietojärjestelmään sekä muihin organisaation sisäisiin järjestelmiin. Päätöksestä tehdään julkipano ympäristökeskuksen ilmoitustaululle vähintään päivää ennen päätöksen antamista. Päätöstä pidetään ilmoitustaululla 30 päivää. Ympäristökeskuksen myönteinen päätös maksaa 390 euroa ja kielteinen päätös 190 euroa. Päätös poikkeamisesta postitetaan hakijalle ja muistutuksen tekijöille sekä eri viranomaisille. Hakija voi myös itse noutaa päätöksen ympäristökeskuksesta ja maksaa maksun käteisellä. Kopio päätöksestä ja alkuperäiset asiakirjat talletetaan ympäristökeskuksen päätearkistoon. Päätöstä säilytetään ikuisesti. Poikkeamisluvan myöntämisen jälkeen rakentajan on haettava rakennuslupaa kahden vuoden sisään luvan myöntämisestä. (Kainuun ympäristökeskus 2005.)

## 7 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön aiheena on valtion virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet. Virkamiesoikeus on laaja kokonaisuus ja se koostuu monesta oikeudenlohkosta. Virkamiesoikeuteen perehdyttäessä on tarkasteltava monia eri lakeja ja säädöksiä. Esimerkiksi poikkeamislupamenettelyn kohdalla korostuu laki hallintomenettelystä.

Tässä analysoinnissa on tarkoitus kuvata sitä, miten virkamiesten tulee huomioida velvollisuutensa ja vastuunsa poikkeamislupahakemuksen käsittelyssä. Rutiniasioissa virkamies ei yleensä pohdi, mitä laki säättää, vaan toimii käsittelyohjeiden ja vakiintuneen menettelykäytännön mukaisesti. On kuitenkin muistettava, että käytäntö väistyy kirjoitetun lain ja muiden oikeuslähteiden tieltä. Käsittely- ja menettelyohjeet eivät ole välttämättä aina ajan tasalla. Tämän vuoksi virkamiehen tulisi seurata tiiviisti lainsäädäntöä ja pyrkiä reagoimaan sen muutoksiin. Viranomaisella on tiedottamis- ja huolellisuusvelvollisuus, joka vähentää huomattavasti virkamiehen vastuuta. Myös vahingonkorvaustapauksissa yleensä viranomainen joutuu korvaamaan aiheutuneen vahingon.

Aivan ensimmäiseksi poikkeamislupahakemusta käsittelevän virkamiehen pitää kiinnittää huomiota toimivaltaan ja esteellisyyteen. Lähtökohtaisesti kunkin viranomaisen toimivalta perustuu lakiin, ja viranomainen voi ottaa asian käsiteltäväkseen vain lainmukaisesti toimivaltaisena. Hallintomenettelylain mukaan viranomaisen, jolle on toimitettu erehdyksessä hänen toimivaltaansa kuulumaton asiakirja, on sen viivytyksettä siirrettävä asiakirja oikealle viranomaiselle. Tämä on tärkeää myös poikkeamislupahakemuksen kohdalla. Koska hakemuksia käsittelevät sekä kunnat että alueelliset ympäristökeskukset, voi asiakirja helposti saapua väärälle viranomaiselle. Virkamies ei saa toimia myöskään esteellisenä. Varsinkin pienellä paikkakunnalla tai alueella läheiset sukulaisuussuhteet saattavat vaikuttaa asian käsittelyyn. Virkamiehen täytyy itse ilmoittaa esteellisyydestään, jolloin asian käsittely tulee siirtää toiselle henkilölle. Tällä pyritään takaamaan käsittelyn puolueettomuus ja tasapuolisuus. Luottamus viranomaiseen ei saa myöskään vaarantua.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Myös virkamiehen virantoimitusvelvollisuus ja hyvän hallintotavan vaatimukset tukevat tätä. Turhaa viivyttelyä ja virkatehtävien

laiminlyöntiä pitää siis välttää myös poikkeamislupahakemuksia käsiteltäessä. Nykyään muutenkin asiakaslähtöisyys ja hyvän hallinnon vaatimukset ovat vain korostuneet entisestään. Virkamies ei yleensä pysty kieltäytymään tai pidättäytymään hakemuksen käsittelystä muuta kuin esteellisenä tai estyneenä. Kaavoitusta ja rakentamista koskevissa asioissa vireillä olevaan asiaan on viranomaisen annettava ratkaisu, ellei ole olemassa päätöksentekoa estäviä tekijöitä. Myös virkamiesten lainalaisuus korostuu poikkeamislupamenettelyssä. Viranomaisen on toiminnassaan noudatettava tarkoin lakia ja kohdeltava hallinnon asiakkaita tasapuolisesti. Virkamiehen pitää noudattaa menettelyssä sekä aineellisoikeudellisia että menettelyä koskevia normeja. On siis tärkeää, että menettely perustuu lakeihin ja säädöksiin. Jos näistä poiketaan, tulee helposti kysymykseen virkavastuun toteuttaminen, erityisesti vahingonkorvausvastuu.

Virkamieslaissa on tarkat määräykset luottamusta vaarantavien etujen vastaanottamisesta. Myös virkavastuun puolella on määriteltä lahjusrikos. Lupahakemuksen yhteydessä annettava etu esimerkiksi pieni rahasumma katsotaan helposti kuuluvan kielletyn edun vastaanottamiseksi. Lupahakemuksen käsittelyssä pitäisi myös pyrkiä tehostamaan viranomaisten välistä yhteistyötä. Menettelyssä on tehtävä yhteistyötä ainakin kunnan kanssa ja joissakin tapauksissa myös muiden viranomaisten kanssa. Varsinkin lausuntoja saattaa joutua pyytämään monista eri paikoista. Tämän vuoksi on tärkeää, että viranomaisten keskinäinen yhteistyö on toimivaa ja edistää lupa-asian käsittelyä.

Virkamiehen on tunnettava käsiteltävän lupa-asian tosiasiallinen tausta hyvin. Tämä tarkoittaa niitä seikkoja ja olosuhteita, joiden varassa hän ratkaisee asian. Menettelyssä on aina pyrittävä lainmukaiseen ja tosiasioita vastaavaan päätökseen. Tämän vuoksi on tärkeää selvittää kaikki tarvittavat seikat ja olosuhteet perusteellisesti. Harkinnan kohteina olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Lähtökohtana on, että samanlaiset asiat ratkaistaan samalla tavalla. Aina tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, koska useimmiten kaavoituksessa olevat kaavat ovat erilaisia. Virkamiehen on pyrittävä myös maanomistajien tasapuoliseen kohteluun, kun poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä punnitaan. Poikkeamispäätös ei saisi perusteettomasti haitata muiden samankaltaisessa tilanteessa olevien maanomistajien tulevia rakentamismahdollisuuksia.

Poikkeamislupapäätös pitää pystyä aina perustelemaan pohjana olevien tosiseikkojen ja oikeussäännösten perusteella. Lupapäätöksen perusteluvaatimukset riippuvat tapauksesta. Jos tapaus on yksinkertainen ja siitä annetaan myönteinen päätös, perustelujen ei välttämättä tarvitse olla kovin laajat ja syvälliset. Jos taas annetaan kielteinen päätös, joka aiheuttaa ristiriitoja ja voi johtaa esimerkiksi naapurien valituksiin, on päätös syytä perustella huolellisesti. Myös viranomaistoiminnan julkisuus pitää ottaa huomioon menettelyssä. Poikkeamislupapäätös on julkinen asiakirja ja se on laitettava julkisesti esille kaikkien kansalaisten nähtäväksi.

## LÄHTEET

## KIRJALLISUUS

- Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuorni, K. 1995. Virkamiesten oikeusasema. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otavan Kirjapainolaitokset.
- Hakalehto-Wainio S. 2008. Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus Julkisoikeuteen. 2. uudistettu painos. Helsinki: Tammer-Paino.
- Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. 2003. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. 2. uudistettu painos. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Koskinen, S. & Kulla, H. 2009. Virkamiesoikeuden perusteet. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum, Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kulla, H. 2008. Hallintomenettelyn perusteet. 7. uudistettu painos. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Lakanen T. 1999. Virkamiehen väkivaltainen vastustaminen. Helsinki: Kauppakamari Oy, lakimiesliiton kustannus.
- Mäenpää, O. 2008. Julkisuusperiaate. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Rytkölä, O. 1987. Valtion virkamieslaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

## HALLITUKSEN ESITYKSET

HE 44/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 77/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 30/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

## INTERNET-LÄHTEET

Kainuun ympäristökeskus 2005. Poikkeamislupahakemusten käsittely. Vain sisäiseen käyttöön. Ei saatavilla

Kultalahti, J. 2009. Virkamiesoikeuden keskeisiä kohtia. Saatavilla:

<http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/10Virkamiesoikeus.html> (Luettu 5.10.2009.)

Nykänen, P. 2009. Kiinteistön ostaminen ja rakentaminen. Saatavilla:

<http://194.251.35.222/Tiedote.asp?Sivunumero=2&TiedoteID=19963&NakymaID=511> (luettu 1.11.2009.)

Valtionvarainministeriö. 2009. Valtion palkkausjärjestelmä (vpj). Saatavilla:

[http://www.vm.fi/vm/fi/12\\_Valtio\\_tyonantajana/05\\_Virka\\_ja\\_tyoehdot/03\\_Valtion\\_palkkausjarjestelma\\_vpj/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/05_Virka_ja_tyoehdot/03_Valtion_palkkausjarjestelma_vpj/index.jsp) (Luettu 6.10.2009.)

Valtionvarainministeriö. 2001. Virkamiesten sivutoimet. Saatavilla:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/02\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/04\\_muut\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/7278/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/04_muut_henkilostohallinnon_asiakirjat/7278/name.jsp) (Luettu 12.10.2009.)

Ympäristöministeriö. 2008. Tarvitaanko suunnitteluratkaisu vai poikkeamispäätös? Saatavilla:

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1570&lan=fi> (luettu 1.11.2009.)

YHTEISTOIMINTAMENETTELYN PIIRIIN KUULUVAT:

- 1) henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset muutokset työtehtävissä, työmenetelmissä ja tehtävien järjestelyssä sekä siirrot toisiin tehtäviin, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle;
- 2) olennaiset kone- ja laitehankinnat niiden henkilöstövaikutusten osalta sekä henkilöstön asemaan vaikuttavat viraston organisaation, tehtävien, palvelutoiminnan ja tuotevalikoiman muutokset ja olennaiset työtilojen järjestelyt;
- 3) viraston tai sen osan lakkauttaminen tai siirto toiselle paikkakunnalle, viraston tai sen osan tehtävien tai henkilöstön siirrosta taikka virkojen lakkauttamisesta vapautuvien määrärahojen siirrosta toiseen virastoon aiheutuvat henkilöstövaikutukset luovuttavassa ja vastaanottavassa virastossa sekä viraston tai sen osan toiminnan laajentaminen tai supistaminen;
- 4) kehittämis- ja rationalisointihankkeet, henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat ja niihin suunnitelmakaudella tehtävät muutokset, työsuojelun toimintaohjelma sekä ne henkilöstö ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan sisällytettävät toimenpiteet, jotka jouduttavat naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista työpaikalla; (23.5.1997/448)
- 5) edellä 1–4 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden johdosta suoritettavat järjestelyt, jotka vaikuttavat henkilöstön määrään, laatuun ja rakenteeseen;
- 6) viraston tulo- ja menoarvioehdotus sekä toiminta- ja taloussuunnitelma;
- 7) viraston henkilöstöhallinnon periaatteet ja henkilöstöasioiden hoidossa noudatettavat menettelytavat;
- 8) kohta on kumottu;
- 9) säännöllisen työajan aloittamisen ja lopettamisen samoin kuin lepo- ja ruokailutaukojen ajankohdat;
- 10) hallinnollisista, tuotannollisista ja taloudellisista syistä toimeenpantavat osa-aikaistamiset, lomauttamiset ja irtisanomiset sekä niihin liittyvät koulutus- ja uudelleensijoittamisratkaisut;



11) valtion palvelukseen tulon yhteydessä ja palvelussuhteen aikana kerättävät ja palvelukseen tulevalle annettavat tiedot sekä tehtäviin perehdyttämisen järjestelyt; (8.6.2001/479)

11 a) henkilöstöön kohdistuvan kameravalvonnan, kulunvalvonnan ja muun teknisin menetelmin toteutetun valvonnan tarkoitus, käyttöönotto ja siinä käytettävät menetelmät, sähköpostin ja tietoverkon käyttö sekä virkamiehen ja työntekijän sähköpostin ja muuta sähköistä viestintää koskevien tietojen käsittely;

11 b) ennen työterveyshuoltolain (1383/ 2001) 11 §:n 4 momentissa tarkoitetun päihdeohjelman hyväksymistä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 7 §:ssä ja 8 §:n 1 momentissa tarkoitetut tehtävät, joista työnhakija tai viranhakija taikka työntekijä tai virkamies on velvollinen antamaan tai voi suostumuksensa perusteella antaa huumausainetestiä koskevan todistuksen työnantajalle; (13.8.2004/762)

12) sisäisen tiedotustoiminnan periaatteet;

13) viraston sisäiset toimintasäännöt ja aloitetoiminnan säännöt;

14) kohta on kumottu

15) yhteistyökoulutuksen järjestäminen;

16) palvelusuhdeasuntojen jakamisessa noudatettavat periaatteet ja niiden mukainen asuntojen jakaminen;

17) sosiaalitoiminnan eri tarkoituksiin tulo- ja menoarviossa osoitettujen varojen puitteissa työpaikkaruokailun ja lastenhoidon järjestäminen, työpaikan sosiaalitilojen käyttö ja suunnittelu, virkistys- ja lomatoiminta, henkilöstölle myönnettävät avustukset tai lahjoitukset; sekä

18) ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevat periaatteet

